LES PAIEMENTS DE TRANSFERT FÉDÉRAUX ET LES FINANCES PUBLIQUES DU NOUVEAU-BRUNSWICK

HONORABLE JOHN B. M. BAXTER, C.R.
MINISTRE DES FINANCES
PROVINCE DU NOUVEAU-BRUNSWICK

LES PAIEMENTS DE TRANSFERT FÉDÉRAUX ET LES FINANCES PUBLIQUES DU NOUVEAU-BRUNSWICK

HONORABLE JOHN B.M. BAXTER, C.R.

MINISTRE DES FINANCES

PROVINCE DU NOUVEAU-BRUNSWICK

LES PAIEMENTS DE TRANSFERT FÉDÉRAUX

ET

LES FINANCES PUBLIQUES DU NOUVEAU-BRUNSWICK

Ministère des Finances du Nouveau-Brunswick

Juin 1987

AVANT-PROPOS

Le présent rapport a été préparé par le ministère des Finances du Nouveau-Brunswick. Il est fondé sur le travail et l'analyse entrepris par le Ministère dans le cadre de sa participation à la récente ronde de négociations relative aux accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces.

TABLE DES MATIÈRES

		PAGE
I.	INTRODUCTION	
II.	HISTORIQUE DU RÉGIME ACTUEL DES ACCORDS FISCAUX ET IMPORTANCE DE CEUX-CI POUR LE NOUVEAU-BRUNSWICK	
	Généralités	4
	Importance financière des accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces	5
	Toile de fond de la dernière ronde de négociations	6
III.	TENDANCES RÉCENTES DES PAIEMENTS DE TRANSFERT FÉDÉRAUX ET RÉPERCUSSIONS SUR LES FINANCES DU NOUVEAU-BRUNSWICK	
	Tendances des transferts fédéraux et des dépenses provinciales	9
	Incidence de la réduction de l'aide financière fédérale	13
IV.	FINANCEMENT DES PROGRAMMES ÉTABLIS ET FINANCES DU NOUVEAU-BRUNSWICK	
	Historique	16
	Portée des mesures de restriction fédérales	17
V.	PÉRÉQUATION ET FINANCES DU NOUVEAU-BRUNSWICK	
	Justification de la péréquation	21
	Évolution de la péréquation au Canada	22
	Insuffisance des recettes dans le cadre du programme de péréquation de 1982	26
	Incidence des déficits provinciaux sur les paiements de péréquation	29
	Coût des calculs erronés de la capacité fiscale	36

PAGE

VI. COMPTE RENDU DE LA DERNIÈRE RONDE DE NÉGOCIATIONS

Toile de fond..... 40
Négociations relatives au financement des programmes établis..... 41
Négociations relatives à la péréquation..... 43

VII. PORTÉE DES ACCORDS FISCAUX DE 1987 POUR LE NOUVEAU-BRUNSWICK

Modifications apportées au système de péréquation..... 50
Répercussions financières des modifications apportées aux accords fiscaux..... 51
Modifications apportées aux autres composantes des accords fiscaux..... 55
Conclusion..... 57

ANNEXE 1 La formule de péréquation de 1987 à 1992

ANNEXE 2 La formule de FPE de 1986

ANNEXE 3 Comparaison interprovinciale des dépenses provinciales et locales du secteur public

ANNEXE 4 Lettre de l'honorable Michael Wilson concernant les paiements supplémentaires de péréquation

ANNEXE 5 Mémoire présenté par le Nouveau-Brunswick au comité parlementaire chargé de l'examen du projet de loi C-96

ANNEXE 6 Certains documents techniques sur la formule de péréquation déposés par le Nouveau-Brunswick d'août 1985 à octobre 1986

ANNEXE 7 Allocutions sur les accords financiers prononcées par le ministre des Finances du Nouveau-Brunswick

CHAPITRE I
INTRODUCTION

Le Parlement du Canada a récemment modifié la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé. Cette loi, qu'on désigne souvent sous les appellations "accords fiscaux" ou "Loi sur les accords fiscaux", régit plusieurs programmes et accords clés concernant les relations fiscales fédérales-provinciales, dont les suivants :

1) Les paiements de transfert fédéraux aux provinces :

   a) subventions de péréquation;
   b) subventions de financement des programmes établis (FPE) pour les soins de santé et l'enseignement postsecondaire; et
   c) subventions pour les soins de santé prolongés (généralement incluses dans le FPE).

2) Les accords entre le gouvernement fédéral et les provinces :

   a) accords de recouvrement des impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés;
   b) accords de réciprocité fiscale en vertu desquels les gouvernements fédéral et provinciaux se paient mutuellement des taxes de consommation.

3) Une stabilisation fiscale par laquelle le gouvernement fédéral apporte son appui financier lorsque les provinces sont confrontées à des diminutions de recettes année après année;

4) Une garantie de recettes en vertu de laquelle le gouvernement fédéral accorde aux provinces des subventions en espèces si les modifications qu'il apporte au régime de l'impôt sur le revenu résultent en une diminution de l'impôt fédéral de base de 1 pour cent ou plus.

Les éléments des accords fiscaux qui sont de loin les plus importants pour le Nouveau-Brunswick sont la péréquation et les paiements relatifs au FPE.

Le présent document vise à rendre compte des modifications apportées par le Parlement aux accords fiscaux, qui affecteront l'assiette des paiements de transfert aux provinces pendant les cinq prochaines années. En outre, il analyse le mode de fonctionnement du régime de transfert fédéral-provincial au cours des dernières années et résume la dernière ronde de négociations relative à ce régime, y compris le rôle tenu par le Nouveau-Brunswick dans les discussions. La dernière partie du document présente une vue d'ensemble des effets des dernières modifications apportées aux accords fiscaux avec le Nouveau-Brunswick.

Le chapitre II trace brièvement l'historique du régime des accords fiscaux tel que nous le connaissons aujourd'hui au Canada et résume les principales modifications qui seront apportées aux accords fiscaux dans les années à venir. Le chapitre III donne un aperçu de l'incidence des restrictions fédérales sur la situation financière du Nouveau-Brunswick au

cours des dernières années. Le chapitre IV souligne les répercussions pour le Nouveau-Brunswick des modifications au financement fédéral relatif aux soins de santé et à l'enseignement postsecondaire. Le chapitre V donne une explication théorique de la justification de la péréquation fiscale et un bref aperçu de la péréquation au Canada. On trouvera dans le même chapitre une analyse des lacunes du programme de péréquation fédéral et de leur incidence sur le Nouveau-Brunswick. Le chapitre VI passe en revue la dernière ronde de négociations relative au programme de péréquation ainsi que le rôle et la position du Nouveau-Brunswick à l'égard des questions discutées avec le gouvernement fédéral. Le chapitre VII présente les accords fiscaux de 1987 et résume leurs répercussions sur le Nouveau-Brunswick.

CHAPITRE II

HISTORIQUE DU RÉGIME ACTUEL DES ACCORDS FISCAUX ET IMPORTANCE DE CEUX-CI POUR LE NOUVEAU-BRUNSWICK

Généralités

L'Acte de l'Amérique du Nord britannique laissait aux provinces la responsabilité de la santé, de l'éducation et du bien-être social. Comme on ne s'attendait pas à ce que les dépenses relatives à ces services croissent de façon sensible, le seul moyen pour les provinces de recueillir des recettes était l'imposition directe. Le gouvernement fédéral, d'autre part, recevait des pouvoirs illimités d'imposition.

Les sources de revenu provinciales sont vite devenues insuffisantes et n'ont plus permis aux provinces de s'acquitter de leurs responsabilités. En conséquence, les subventions fédérales ont été introduites peu après la Confédération afin d'aider les provinces à faire face à leurs obligations.

Cette pratique s'est perpétuée depuis la Confédération, quoique le type de subventions accordées, les formules servant à déterminer les paiements fédéraux aux provinces et l'objet de ces paiements aient changé en de nombreuses occasions au cours des 120 dernières années de façon à répondre aux besoins changeants du fédéralisme canadien.

La Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé est la pierre angulaire des accords fiscaux actuels entre les deux principaux paliers d'imposition au Canada. Traditionnellement, les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces sont négociés tous les cinq ans. Les négociations fédérales-provinciales sur les accords fiscaux touchant la période s'étendant du 1er avril 1987 au 31 mars 1992 ont récemment pris fin. Le projet de loi C-44, qui contient les plus récentes modifications apportées aux accords

fiscaux, a été sanctionné le 14 avril 1987. Cette loi prolonge la formule de péréquation actuelle pour les cinq prochaines années et prévoit un certain nombre de modifications techniques à la formule. Le projet de loi C-96 modifiant le programme de FPE a été sanctionné en juin 1986. Ces modifications, de même que les dispositions de la législation sur les accords fiscaux qui demeurent inchangées, définissent les modalités de versement des paiements de transfert fédéraux les plus importants aux gouvernements provinciaux pendant les cinq prochaines années.*

Importance financière des accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces

La péréquation, le financement des programmes établis et l'accord de recouvrement d'impôts sont les programmes les plus importants qu'autorise la Loi sur les accords fiscaux. Le tableau 2.1 illustre l'importance de ces sources de revenu pour la province du Nouveau-Brunswick.

TABLEAU 2.1

RECETTES PERCUES PAR LE TRUCHEMENT DE

LA LOI SUR LES ACCORDS FISCAUX :

CONTRIBUTION RELATIVE AUX RECETTES BRUTES ORDINAIRES

DU NOUVEAU-BRUNSWICK

1986-1987

	Pourcentage
Péréquation	23,0
Financement des programmes établis (1)	10,5
Accord de recouvrement d'impôts	18,0

(1) Inclut les soins de santé prolongés.

*Voir l'annexe 1 pour un résumé de la formule de péréquation pour la période de 1987 à 1992 et l'annexe 2 pour un résumé de la formule de FPE actuellement en vigueur.

Le tableau qui précède indique que pour 1986-1987 par exemple, les deux principaux programmes de transfert (péréquation et FPE) ont contribué dans une proportion de 33,5 pour cent aux recettes brutes ordinaires de la province. La péréquation est la source de revenu la plus importante pour la province et, combinée avec le FPE, elle a été budgétisée de façon à rapporter 944 millions de dollars au Nouveau-Brunswick en 1986-1987. C'est plus qu'il n'a été prévu pour les impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés, les taxes sur le diesel et l'essence, l'impôt foncier et la taxe sur le tabac combinés.

Puisque la péréquation et le FPE jouent un rôle tellement important dans la situation financière du Nouveau-Brunswick, tout changement dans l'un ou l'autre de ces programmes revêt une importance particulière. La dernière ronde de négociations et le résultat de ces discussions sont particulièrement importants pour la province aux prises avec un déficit persistant depuis 1982-1983.

Toile de fond de la dernière ronde de négociations

Bien que la législation relative aux accords fiscaux soit adoptée par le Parlement du Canada, historiquement le gouvernement fédéral a toujours recherché l'accord des provinces avant de présenter des amendements à cette législation au Parlement. Depuis 1957, les provinces et le gouvernement fédéral se sont rencontrés tous les cinq ans afin de revoir les accords fiscaux. Ces rencontres ont donné lieu à une analyse et à un examen conjoints de la situation des finances et des responsabilités aux échelons fédéral et provincial.

Par le passé, les gouvernements fédéral et provinciaux évaluaient conjointement les accords des cinq années précédentes, faisaient ressortir les problèmes et tentaient de parvenir à la meilleure entente possible touchant les accords des cinq années suivantes. Aucune entente n'est cependant signée à cet égard entre les deux paliers de gouvernement, et le gouvernement fédéral est ultimement responsable du contenu et de l'application de la législation relative aux accords fiscaux au Canada.

La dernière ronde de négociations commencée à l'automne 1985 faisait suite au budget fédéral du mois de mai de la même année. Au cours de l'année et demie qui a suivi, un certain nombre de rencontres techniques entre les représentants fédéraux et provinciaux ont eu lieu, dont sept rencontres fédérales-provinciales des ministres des Finances, deux rencontres des ministres des Finances provinciaux et une rencontre des premiers ministres, au cours desquelles ce sujet a été discuté. À l'occasion de ces rencontres, les provinces ont attiré l'attention sur certaines imperfections fondamentales du programme de transfert fédéral en vigueur depuis 1982. Plusieurs provinces, y compris le Nouveau-Brunswick, ont suggéré des améliorations au programme de péréquation et au FPE.

Peu après l'entrée en vigueur des accords fiscaux de 1982, il est devenu évident que le Nouveau-Brunswick et un certain nombre d'autres provinces auraient à faire face à de sérieuses difficultés financières dues à l'effet combiné de la récession qui avait commencé en 1982 et du régime de transfert fédéral établi pour la période 1982 à 1987. Le Nouveau-Brunswick a été forcé, pour faire face à ses difficultés financières, de mettre sur pied un programme de compression des dépenses s'étendant sur plusieurs années et d'augmenter de façon significative ses impôts. En dépit de ces mesures, le déficit provincial est demeuré un problème important et difficile à solutionner. En conséquence, même avant que les discussions officielles ne commencent relativement aux ententes fiscales pour la période de 1987 à 1992, le Nouveau-Brunswick avait reconnu le problème que causait son déficit et pressait le gouvernement fédéral d'apporter des améliorations au régime de transfert fédéral. La province soutenait que des paiements de transfert fédéraux accrus lui étaient essentiels pour revenir à une saine situation financière.

Sur cette toile de fond, les accords fiscaux qui sont maintenant en place et qui seront la base des paiements de péréquation et des subventions fédérales pour les soins de santé et l'enseignement postsecondaire pour les quatre prochaines années peuvent tout au plus être considérées comme une amélioration partielle du système en vigueur au cours des cinq années précédentes. Bien que le programme de péréquation ait été amélioré et que le Nouveau-Brunswick soit le plus important bénéficiaire de ces améliorations, les paiements de péréquation ne seront toujours pas suffisants pour permettre à la province d'offrir des niveaux de service comparables à des niveaux d'imposition comparables. Qui plus est, lorsque l'on étudie les améliorations apportées au programme de péréquation de pair avec les changements à la formule de FPE qui ont eu pour effet de réduire le taux de croissance de ces paiements, il demeure très clair qu'il reste encore beaucoup à faire pour éliminer les disparités fiscales au Canada.

CHAPITRE III

TENDANCES RÉCENTES DES PAIEMENTS DE TRANSFERT FÉDÉRAUX ET RÉPERCUSSIONS SUR LES FINANCES DU NOUVEAU-BRUNSWICK

Le Nouveau-Brunswick soutient que les difficultés financières qu'il éprouve depuis 1982 découlent en partie de l'insuffisance des paiements de transfert (transferts) du gouvernement fédéral. La province estime également que ces insuffisances sont le résultat de défauts dans les formules de péréquation et de FPE. Le présent chapitre, de même que les chapitres IV et V, donne un aperçu des arguments que le Nouveau-Brunswick a présentés au gouvernement fédéral à cet égard.

Tendances des transferts fédéraux et des dépenses provinciales

Les transferts fédéraux ont joué traditionnellement un rôle important dans les finances du gouvernement du Nouveau-Brunswick, lui permettant de faire face à ses obligations. Les paiements de transfert fédéraux ont permis au Nouveau-Brunswick d'offrir à ses citoyens les services publics qu'il n'aurait pu se permettre d'offrir autrement, comme en fait foi le tableau suivant.

TABLEAU 3.1

PAIEMENTS DE TRANSFERT FÉDÉRAUX EN POURCENTAGE
DES DÉPENSES COURANTES DU NOUVEAU-BRUNSWICK
POUR LES ANNÉES FINANCIÈRES TERMINÉES LES 31 MARS, DE 1973 À 1982[1]

	Péréquation	Total des paiements de transfert fédéraux
1972-1973	22	45
1973-1974	26	48
1974-1975	25	49
1975-1976	23	48
1976-1977	21	46
1977-1978	24	46
1978-1979	26	49
1979-1980	29	52
1980-1981	22	44
1981-1982	24	44

[1] La période couverte dans le tableau 3.1 coincide avec deux révisions importantes des accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. Au cours de cette période, le FPE a été adopté pour remplacer les programmes à frais partagés concernant les soins de santé, les services hospitaliers et l'enseignement postsecondaire. De plus, deux révisions quinquennales du programme de péréquation ont engendré des modifications importantes à la formule.

Au cours de la période de 1972-1973 à 1981-1982, le programme de péréquation fédéral a financé de façon constante environ 24 pour cent des dépenses courantes du Nouveau-Brunswick en dépit des nombreux changements apportés à la formule de péréquation durant les années 70.* Au cours de la même période, les transferts fédéraux globaux ont couvert environ 47 pour cent des dépenses courantes du Nouveau-Brunswick, malgré l'introduction du FPE en remplacement des accords distincts relatifs aux programmes à frais partagés concernant les soins de santé et l'enseignement postsecondaire.

Certaines années, l'ampleur de l'aide fédérale a varié, mais ceci peut s'expliquer en raison d'ajustements en fonction d'années antérieures et de l'introduction graduelle d'éléments du FPE qui ont entraîné une augmentation plus rapide des paiements fédéraux en 1978-1979 et 1979-1980. En dépit de la variation annuelle, l'aide fédérale à l'égard des dépenses provinciales est demeurée près de la moyenne de 47 pour cent pour la période de 1972-1973 à 1981-1982 et n'est jamais tombée sous les 44 pour cent. Cette tendance a pris fin en 1982-1983, et depuis, on enregistre une baisse des paiements de transfert fédéraux exprimés en pourcentage des dépenses du Nouveau-Brunswick, ainsi que le démontre le tableau de la page suivante.

---

*Ces changements incluaient la création de taxes à des fins scolaires, le plafond de 50 pour cent sur les recettes provenant de ressources non renouvelables, la limite du 1/3 pour la péréquation liée aux ressources, l'élimination du programme de péréquation de la vente des terrains de la Couronne utilisés en matière pétrolière et gazière et la disposition concernant l'inadmissibilité des provinces dont le revenu des particuliers dépasse la moyenne nationale.

TABLEAU 3.2

PAIEMENTS DE TRANSFERT FÉDÉRAUX EN POURCENTAGE
DES DÉPENSES COURANTES DU NOUVEAU-BRUNSWICK
POUR LES ANNÉES FINANCIÈRES TERMINÉES LE 31 MARS
1983 à 1987

	Péréquation	Total des paiements des transferts fédéraux
Moyenne 1973-1982	24,0	47,0
1982-1983	25,5	41,9
1983-1984	22,0	41,1
1984-1985	21,2	39,7
1985-1986	23,8	41,4
1986-1987	22,9	41,0

Le tableau 3.2 montre que pour la période de 1982-1983 à 1986-1987, il y a eu une réduction substantielle des transferts fédéraux par rapport aux dépenses courantes du gouvernement du Nouveau-Brunswick. Tel qu'il est indiqué ci-dessus, les transferts fédéraux de 1972-1973 à 1981-1982 couvraient environ 47 pour cent des dépenses ordinaires du Nouveau-Brunsquick. De 1982-1983 à 1986-1987, ce pourcentage est tombé à 41 pour cent. On prévoit que la tendance à la baisse se poursuivra au cours des prochaines années.

Incidence de la réduction de l'aide financière fédérale

Les conséquences de la baisse de l'aide fédérale pour les dépenses du Nouveau-Brunswick se sont manifestées de plusieurs façons. Depuis 1981-1982, la province a augmenté les impôts et les taxes de façon significative et a restreint ses dépenses, mesures qui n'ont pas pour autant réussi à éponger son déficit. La situation financière du Nouveau-Brunswick n'aurait pas été aussi pénible si les paiements de transfert fédéraux au cours des cinq dernières années avaient suivi la même tendance qu'au cours des années 1972-1973 à 1981-1982, ainsi que le démontre le tableau suivant.

TABLEAU 3.3

EXCÉDENT (DÉFICIT) DU COMPTE COURANT SUIVANT L'HYPOTHÈSE QUE LA CONTRIBUTION DES TRANSFERTS FÉDÉRAUX AUX DÉPENSES COURANTES DE LA PROVINCE N'A PAS CHANGÉ DEPUIS LES ANNÉES 70

(en millions de dollars)

Année financière	Excédent (déficit) Compte courant	Augmentation des transferts fédéraux pour le maintien des dépenses	Excédent (déficit) révisé
1982-1983	(202,8)	110,3	(92,5)
1983-1984	(131,5)	139,2	7,7
1984-1985	(133,8)	181,9	48,1
1985-1986	(48,7)	146,7	98,0
1986-1987[1]	(46,8)	171,2	124,4

[1] Troisième trimestre

La première colonne du tableau 3.3 indique le déficit du compte courant du Nouveau-Brunswick depuis 1982-1983. La deuxième colonne donne le montant du financement fédéral supplémentaire qui aurait été reçu si les transferts fédéraux avaient couvert la même proportion des dépenses courantes qu'au cours de la décennie précédant 1982-1983. La troisième colonne montre ce que le déficit aurait été avec ces revenus fédéraux additionnels. Dans ces circonstances, le déficit de la province aurait été réduit à 92,5 millions de dollars en 1982-1983, comparativement au déficit réel de 202,8 millions de dollars, et la province aurait joui d'excédents importants dans son compte courant chaque année à partir de 1983-1984. Aussi, n'aurait-elle pas eu à comprimer ses dépenses ou à augmenter ses taxes comme elle l'a fait.

Il existe trois explications possibles au changement de tendances du financement fédéral. Ce sont : 1) la croissance des dépenses provinciales; 2) la compression du FPE; et 3) le comportement des paiements de péréquation. En ce qui concerne les dépenses, les dépenses consolidées provinciales et locales par habitant au Nouveau-Brunswick ont été parmi les moins élevées au Canada depuis les quinze dernières années au moins, comme le démontre l'annexe 3. De plus, l'écart entre les dépenses du Nouveau-Brunswick et celles du pays dans son ensemble, tel qu'il est représenté par la moyenne canadienne, ne s'est pas resserré de façon significative au cours des dernières années, et les dépenses publiques du Nouveau-Brunswick demeurent parmi les plus faibles du pays. Rien n'indique que les déficits qu'a connus le Nouveau-Brunswick au cours des cinq dernières années résultent de dépenses trop élevées comparativement aux autres provinces.*

---

* L'expression "provinciales et locales" fait référence aux comptes consolidés des composantes provinciales et locales du secteur public. Il est utile d'examiner de près le secteur provincial et local consolidé lorsqu'on établit des comparaisons entre les provinces. Ce faisant, on peut éviter les problèmes qui surviennent lorsqu'on compare des provinces dont les structures gouvernementales provinciales et locales sont différentes.

La seule conclusion réaliste à laquelle on peut arriver est que les paiements de transfert fédéraux ne répondent plus du tout aux besoins de la province depuis 1982-1983. Ceci est dû en partie aux changements de politique du fédéral en ce qui a trait au financement des soins de santé et de l'enseignement postsecondaire (PFE) et en partie aux faiblesses du programme de péréquation.

Dans les deux prochains chapitres, nous traitons plus en profondeur du financement des programmes établis et de la péréquation.

CHAPITRE IV
FINANCEMENT DES PROGRAMMES ÉTABLIS ET FINANCES DU NOUVEAU-BRUNSWICK

Historique

Le gouvernement fédéral a restreint son aide financière à l'égard des programmes provinciaux de soins de santé et d'enseignement postsecondaire depuis le début des années 70. D'abord, en 1972, le gouvernement fédéral a commencé à prendre des mesures afin de réduire ses engagements financiers envers les provinces en limitant ses contributions au titre de l'enseignement postsecondaire. Cette mesure a été suivie du plafonnement des contributions fédérales au titre des soins de santé en 1975.

L'imposition de limites et de plafonds était contraire aux intentions des premiers accords entre le gouvernement fédéral et les provinces en vertu desquels ces programmes avaient été instaurés. Ainsi, vers le milieu des années 70, le gouvernement fédéral n'était prêt à financer les dépenses provinciales que jusqu'à un plafond prescrit, au-delà duquel les provinces devaient assumer la responsabilité du financement des programmes de soins de santé et d'enseignement postsecondaire.

Les accords fiscaux de 1977 ont remplacé les subventions fédérales conditionnelles au titre des soins médicaux, des services hospitaliers et de l'enseignement postsecondaire par un nouveau programme, à savoir le financement des programmes établis. En vertu de ce programme, une subvention unique versée en espèces et le transfert de points d'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés ont remplacé les accords relatifs aux programmes à frais partagés.

L'accord relatif au FPE était un compromis qui offrait aux deux paliers de gouvernement une certitude au plan financier. Ainsi, le gouvernement fédéral obtenait la certitude que quel que soit le montant que les provinces affecteraient à ces programmes, ses contributions n'excéderaient pas la croissance de l'économie nationale. De leur côté, les provinces obtenaient l'assurance que le gouvernement fédéral s'abstiendrait d'imposer des limites et des plafonds arbitraires à ses contributions, ce qui leur permettait de planifier en conséquence.

Cependant, moins de deux ans après avoir convaincu les provinces d'accepter le nouvel accord relatif au FPE, le gouvernement fédéral proposait d'en modifier les termes et de réduire de ce fait le FPE accordé aux provinces. À cette époque, les provinces réussirent à empêcher les coupures à l'égard du FPE, mais le gouvernement fédéral répondit par des coupures dans d'autres programmes de transferts. Depuis 1981-1982, les provinces ont connu beaucoup moins de succès dans leurs efforts pour repousser les tentatives ultérieures du gouvernement fédéral de réduire ses contributions au FPE depuis 1981-1982.

Portée des mesures de restriction fédérales

Les modifications apportées depuis 1981-1982 au programme de financement des programmes établis sont responsables de la réduction importante de l'aide fédérale en ce qui concerne le financement des dépenses du Nouveau-Brunswick. À cet égard, le tableau 4.1 qui suit présente une estimation de la perte de recettes pour le Nouveau-Brunswick qui a découlé des modifications apportées au FPE depuis 1982.

TABLEAU 4.1

ESTIMATION DES PERTES DE RECETTES DÉCOULANT DES MODIFICATIONS APPORTÉES DEPUIS 1982 AU FINANCEMENT DES PROGRAMMES ÉTABLIS

(en millions de dollars)

Année financière	Pertes de recettes - FPE
1982-1983	20
1983-1984	24
1984-1985	29
1985-1986	31
1986-1987	43
1987-1988	56
Total	203

Trois changements au FPE ont modifié les recettes provinciales au cours de cette période. Premièrement, l'équivalent en espèces de 2 points d'impôt faisant l'objet de péréquation (qui avaient été donnés aux provinces en 1977 à titre de compensation partielle pour l'abolition de la garantie afférente aux recettes de 1972 et en échange de l'accord des provinces de renoncer à des réclamations futures en vertu de l'accord relatif à l'assurance- hospitalisation et aux services de diagnostic) a été soustrait de la subvention globale pour le FPE à compter de 1982-1983. Deuxièmement, de concert avec le programme fédéral des "6 et 5 pour cent", le "facteur de progression du PNB" pour la composante enseignement postsecondaire du FPE a été limité à 6 et 5 pour cent pour 1983-1984 et 1984-1985. Troisièmement, le plus récent changement, qui date de 1986, a réduit de façon significative l'augmentation du FPE pour cette année-là et les années à venir.

Le troisième changement fait partie intégrante des nouveaux accords fiscaux et nécessite quelques explications. Lorsque le FPE est entré en vigueur en 1977, les augmentations annuelles des dépenses provinciales relatives aux soins de santé et à l'enseignement postsecondaire ont cessé de

jouer un rôle dans l'établissement des augmentations annuelles des contributions fédérales aux provinces. Au lieu de cela, en vertu du FPE, les augmentations annuelles des subventions fédérales au titre des soins de santé et de l'enseignement postsecondaire sont devenues tributaires de la croissance de l'économie nationale au moyen du "facteur de progression du PNB". L'adoption du projet de loi C-96 l'an dernier, a permis au "facteur de progression du PNB" de continuer à jouer un rôle prépondérant dans l'établissement des augmentations annuelles du FPE, mais le facteur de progression a été réduit de deux pour cent comparativement à ce qu'il aurait dû être chaque année. Les finances du Nouveau-Brunswick ont été profondément affectées par cette modification.

Le tableau 4.2 ci-dessous illustre l'ampleur de la perte de recettes pour le Nouveau-Brunswick au cours des cinq prochaines années en raison de l'adoption du projet de loi C-96. Il est clair, selon ce tableau, que bien que l'effet ait été relativement limité l'an dernier, c'est-à-dire une diminution de 9 millions de dollars par rapport à ce que la province aurait dû recevoir, la perte augmente chaque année pour atteindre 160 millions de dollars à la fin de la période de cinq ans.

TABLEAU 4.2

PERTES ANNUELLES DE RECETTES RELATIVES AU FPE POUR LE NOUVEAU-BRUNSWICK RÉSULTANT DU PROJET DE LOI C-96

	(en millions de dollars)
1986-1987	9,0
1987-1988	19,0
1988-1989	31,0
1989-1990	44,0
1990-1991	57,0
Total	160,0

Il est toujours difficile pour les provinces de faire face à une diminution de recettes. Le projet de loi C-96 a été particulièrement dur pour les petites provinces en ce qu'il a augmenté l'effet cumulatif des mesures fédérales précédentes visant à réduire les paiements dans le cadre du FPE.

Les coûts estimatifs des modifications apportées au programme original de FPE sont présentés au tableau 4.1. Ce tableau montre que si aucune modification n'avait été apportée à la formule originale de FPE, le Nouveau-Brunswick aurait reçu environ 203 millions de dollars supplémentaires du fédéral au titre de recettes relatives au FPE au cours de la période de 1982-1983 à 1987-1988.*

Les modifications apportées au FPE au cours des années ont ramené les recettes provinciales provenant de ce programme à un niveau beaucoup plus bas que si la formule originale était demeurée inchangée. De plus, la récente récession a provoqué un ralentissement important de la croissance du facteur de progression du PNB, lequel détermine en fin de compte l'augmentation des paiements de transfert. La récession et les modifications apportées au programme de FPE ont forcé le Nouveau-Brunswick à supporter une part nettement accrue des coûts totaux des soins de santé et de l'enseignement postsecondaire.

---

*L'érosion de l'aide fédérale aux programmes provinciaux de soins de santé et d'enseignement postsecondaire remonte plus loin que la période étudiée au tableau 4.1. Nous n'avons aucunement tenté dans ce document d'évaluer le coût des mesures de restriction entrées en vigueur avant le FPE. Il est difficile d'établir le coût du retrait fédéral depuis 1972 en raison des problèmes techniques associés à l'établissement de comparaisons entre les régimes antérieurs et postérieurs au FPE.

CHAPITRE V

PÉRÉQUATION ET FINANCES DU NOUVEAU-BRUNSWICK

Justification de la péréquation

Au Canada, il existe de grandes différences entre les provinces des points de vue de la géographie, de la répartition des ressources, de la population, de la structure industrielle, du revenu et de la productivité. Il en découle que certaines provinces jouissent d'une économie plus forte que d'autres. Cela signifie qu'il y a aussi des différences dans la capacité relative des provinces d'amasser des recettes et d'offrir des services à leurs citoyens. Dans ces conditions, la seule façon pour les provinces plus pauvres d'offrir, par leurs propres moyens, des services qui respectent des niveaux acceptables à l'échelle nationale, est de lever des impôts à des taux supérieurs à la moyenne nationale. Ainsi, les citoyens des provinces plus pauvres n'ont d'autre choix que de supporter des impôts plus élevés ou des niveaux réduits de services, ou les deux, ce qui n'est évidemment pas le cas des contribuables des provinces jouissant d'une économie plus forte.

Si les provinces étaient des États indépendants au lieu d'être membres d'une fédération, on ne s'attendrait pas à ce que les écarts entre les niveaux d'imposition et les services gouvernementaux soient éliminés. Cependant, les provinces font partie d'une fédération, ce qui sous-entend que les particuliers devraient être traités également par leurs gouvernements, indépendamment du lieu où ils vivent dans le pays. En fait, au nom de l'équité, les particuliers, peu importe leur lieu de résidence, devraient avoir droit aux mêmes niveaux de services publics et supporter les mêmes charges fiscales.

Il n'y a que deux façons d'assurer cette équité. L'une d'elles consiste pour le gouvernement national à assumer la responsabilité de tous les services. Dans un état unitaire, le problème des disparités fiscales n'existe pas, car le gouvernement central fournit normalement des services uniformes dans tout le pays et lève des impôts uniformes dans toutes les régions géographiques. Dans les fédérations, il existe une seule possibilité selon laquelle le gouvernement central doit suppléer aux sources de recettes de ses membres ou de ses provinces les plus pauvres de façon à pouvoir offrir des niveaux de services acceptés à l'échelle nationale selon des taux moyens d'imposition. Le mécanisme utilisé à cette fin depuis plus de 25 ans au Canada est le programme fédéral de péréquation.

Évolution de la péréquation au Canada

Le principe et le besoin de la péréquation fiscale ont été implicitement reconnus au Canada depuis la Confédération. Depuis lors, les divers gouvernements fédéraux et provinciaux ont eu à relever le défi des disparités fiscales persistantes dans le pays. Nombre de commissions royales ont étudié le problème depuis la Commission Duncan en 1924 jusqu'à la Commission McDonald en 1985.

Les conclusions et recommandations de la Commission Rowell-Sirois en 1937 constituent l'événement le plus marquant dans l'évolution de la péréquation au Canada. Cette commission a procédé à une enquête et a déposé un rapport sur la structure fiscale du Canada. Dans le cadre de cette enquête, elle a évalué la répartition constitutionnelle des recettes et dépenses entre les gouvernements fédéral et provinciaux, l'équité et l'efficacité du régime fiscal et les transferts fédéraux aux provinces.

La Commission Rowell-Sirois a été la première commission royale à reconnaître de façon explicite le problème posé par les disparités fiscales et à recommander des moyens pour les atténuer. Elle a recommandé au gouvernement fédéral de mettre sur pied un régime de subventions d'après la norme nationale. Voici ce que disait la commission :

> "... que tous les gouvernements provinciaux soient mis en état, grâce au versement par le Dominion de subventions d'après la norme nationale, d'assurer des services d'enseignement et de bienfaisance équivalents quant à la qualité (sinon quant au coût) à la moyenne nationale, et de maintenir les dépenses d'aménagement aux moyennes de 1928 à1931 ... et ... elle conseille de soumettre, tous les cinq ans, cette subvention à l'examen d'un organisme consultatif indépendant. La Commission émet en outre le voeu que le Dominion augmente la subvention de norme nationale chaque fois qu'un gouvernement provincial démontre l'impossibilité où il se trouve de maintenir la norme canadienne de services tout en équilibrant son budget sans porter ses impôts (provinciaux et municipaux) notablement au-dessus de la moyenne nationale par rapport au revenu." *

L'opposition farouche de certaines provinces et la Seconde Guerre mondiale empêchèrent la mise en application des recommandations de la Commission Rowell-Sirois. Néanmoins, les principes élaborés par cette commission sont généralement considérés comme une base importante du programme canadien de péréquation officiellement créé par la Loi sur les arrangements entre le Canada et les provinces relativement au partage des impôts en 1957. Depuis lors, des subventions fédérales de péréquation ont été inconditionnellement accordées dans le but d'assurer à toutes les provinces les ressources leur permettant d'offrir à leurs citoyens des services publics comparables sans avoir à recourir à des charges fiscales dépassant la moyenne.

---

* Rapport de la Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces, volume II, page 83.

Au cours des ans, depuis l'entrée en vigueur du programme de péréquation en 1957, divers gouvernements fédéraux et de nombreux ministres des Finances fédéraux ont tenu des propos semblables relativement aux buts et aux intentions du programme de péréquation. Celui-ci fait maintenant partie des finances publiques canadiennes, et la décision d'inclure le principe de péréquation dans la Constitution canadienne en 1982 en confirme l'importance dans le cadre du régime fédéral canadien.

La constitution est très claire quant au but visé par le programme de péréquation et à la responsabilité du gouvernement du Canada à cet égard. Voici ce qu'on peut lire à l'article 36(2) :

> "Le Parlement et le gouvernement du Canada prennent l'engagement de principe de faire des paiements de péréquation propres à donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour les mettre en mesure d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables."

Depuis son introduction officielle en 1957, le programme de péréquation canadien a traditionnellement été autorisé pour des périodes de cinq ans à la fois. Au cours des ans, de nombreuses formules ont été créées à la suite de consultations avec les provinces. L'objectif de ces formules, qui sont peu à peu devenues très complexes, a toujours été la détermination objective des besoins de péréquation de chaque province dans les limites de ce que le gouvernement fédéral pouvait se permettre.

La formule de péréquation adoptée pour la période 1982 à 1987 a été introduite en 1982. Elle était très différente des formules en vigueur vers la fin des années 60 et au cours des années 70. En 1982, la norme, ou niveau, de péréquation des provinces est passée d'une norme nationale moyenne à une norme fondée sur les capacités fiscales de l'Ontario, du Québec, du Manitoba, de la Saskatchewan et de la Colombie-Britannique.

La formule de 1982, de par sa nature, devait changer la distribution des droits de péréquation parmi les provinces bénéficiaires. Par conséquent, deux provinces, le Manitoba et le Québec, n'étaient pas censées recevoir autant sous forme de subventions de péréquation en vertu de cette nouvelle formule qu'elles ne recevaient avec la formule de la moyenne nationale qui venait d'être remplacée. En prévision de cela, le programme de péréquation de 1982 prévoyait également une "disposition transitoire" spéciale permettant à ces provinces de s'ajuster à leur droit de péréquation relativement plus bas en vertu de la nouvelle formule. On ne s'attendait pas à ce que cette disposition spéciale joue un rôle significatif en termes de distribution des droits de péréquation. Or, elle a joué un rôle non négligeable et a mené à un changement important dans la distribution des droits de péréquation entre les provinces. Cela a aussi amené certaines provinces, y compris le Nouveau-Brunswick, à remettre en question la pertinence du programme de péréquation.

Insuffisance des recettes dans le cadre du programme de péréquation de 1982

Le Nouveau-Brunswick fait face à une situation difficile depuis 1982-1983. Comme nous l'avons mentionné au chapitre IV, les modifications apportées à la formule originale de FPE ont contribué aux récents problèmes fiscaux qu'a connus la province. Nous consacrons la fin du présent chapitre à l'étude de certaines lacunes du programme de péréquation qui ont aussi contribué à aggraver cette situation.*

Au cours des cinq dernières années, il est devenu évident que le programme de péréquation mis sur pied en 1982 ne générait pas les recettes auxquelles on s'attendait à l'origine. En février 1982, le gouvernement fédéral a fait des prévisions de péréquation afin d'illustrer l'incidence financière de la nouvelle formule de péréquation basée sur les cinq provinces qui constituent la norme. Les données récentes recueillies par le gouvernement fédéral démontrent que le total des paiements fédéraux de péréquation a été de beaucoup inférieur à ce à quoi on s'attendait. Selon les mêmes données, le Nouveau-Brunswick a reçu des paiements sensiblement réduits au cours de chacune des cinq dernières années. Le tableau 5.1 présente les prévisions originales des droits de péréquation de 1982, les dernières estimations fédérales et l'écart entre ces estimations pour le Nouveau-Brunswick.

---

* Il faut considérer un facteur indépendant des modifications apportées à la formule ou même de l'économie : la diminution de la population de la province par rapport à l'ensemble du pays. La dette envers le Canada due à des paiements de péréquation versés en trop en 1980 et 1981 à cause d'une surestimation de la population a été effacée par les accords fiscaux conclus en 1982. Cependant, la diminution de la population a eu des conséquences directes sur les recettes et sur les droits de péréquation qui sont moins élevés depuis 1981-1982.

TABLEAU 5.1

DROITS DE PÉRÉQUATION DU NOUVEAU-BRUNSWICK(1)

(en millions de dollars)

Année financière	Estimations de 1982	Dernières estimations	Écart
1982-1983	490	488	-2
1983-1984	554	517	-37
1984-1985	616	540	-76
1985-1986	684	613	-71
1986-1987	755	635	-120

---

[1]Les estimations ont été fournies par le ministère des Finances fédéral en février 1982 et mars 1987. Elles incluent les paiements transitoires, le cas échéant.

On a noté des résultats comparables pour les autres provinces bénéficiaires, mais il est intéressant de noter que les paiements faits au Nouveau-Brunswick et aux provinces de l'Atlantique en général sont ceux qui s'éloïgnent le plus des estimations originales remontant à l'entrée en vigueur de la formule de péréquation de 1982. Le tableau 5.2 indique donc qu'au cours des cinq dernières années, le Québec et le Manitoba ont reçu environ 91,8 pour cent des droits prévus tandis que les provinces de l'Atlantique n'en ont reçu que 85,5 pour cent. Le Nouveau-Brunswick, pour sa part, a reçu 90 pour cent des droits auxquels il s'attendait. De nombreuses modifications ont été apportées aux estimations originales. Le Nouveau-Brunswick et les autres provinces de l'Atlantique ont reçu une plus petite part de la péréquation qu'elles ne pouvaient s'y attendre en 1982, tandis que le Québec et le Manitoba ont reçu une part plus importante que prévu.

TABLEAU 5.2

COMPARAISON ENTRE LES DROITS DE PÉRÉQUATION, PRÉVISIONS DE 1982 ET DERNIÈRES ESTIMATIONS

(en millions de dollars)*

	T.-N.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	QUÉ.	MAN.	TOTAL
1982-1983							
Prévision de février 1982	522	124	606	490	2 552	431	4 725
Dernière estimation	464	118	574	488	2 782	439	4 865
1983-1984							
Prévision de février 1982	588	140	693	554	2 825	457	5 257
Dernière estimation	540	125	605	517	2 977	466	5 230
1984-1985							
Prévision de février 1982	651	156	775	616	3 143	470	5 810
Dernière estimation	578	129	620	540	3 074	480	5 422
1985-1986							
Prévision de février 1982	723	172	862	684	3 478	488	6 407
Dernière estimation	671	136	606	613	2 808	415	5 249
1986-1987							
Prévision de février 1982	799	189	953	755	3 831	538	7 067
1982-1986							
Prévision de février 1982	3 283	781	3 889	3 099	15 829	2 384	29 265
Dernière estimation	2 949	652	3 052	2 793	14 469	2 248	26 163
Dernière estimation en pourcentage des prévisions de février 1982	89,8 %	83,5 %	78,5 %	90,1 %	91,4 %	94,3 %	89,4 %

* Les estimations ont été fournies par le ministère des Finances fédéral en février 1982 et mars 1987. Elles incluent les paiements transitoires, le cas échéant.

Plusieurs raisons peuvent expliquer les divergences entre les prévisions initiales de 1982 et les données les plus récentes. Premièrement, de nombreuses modifications apportées à l'assiette fiscale de la formule de péréquation ne sont entrées en vigueur qu'après février 1982. De plus, les taux d'inflation ont été beaucoup plus bas que ceux projetés pour les estimations de février 1982. Ces changements expliquent certains de ces écarts, mais d'autres facteurs, que nous expliquons ci-dessous, entrent également en jeu.

Incidence des déficits provinciaux sur les paiements de péréquation

Le programme de péréquation canadien, depuis son introduction officielle en 1957, a toujours été un programme fondé sur les recettes, même si son objectif ultime était d'assurer que toutes les provinces puissent offrir un niveau comparable de services publics (c'est-à-dire de dépenses). Posant comme hypothèse que le coût et les besoins de services publics sont semblables dans tout le pays, le programme de péréquation canadien a été conçu dans l'optique que si les provinces ont la même capacité de lever des recettes, chaque province a la capacité financière d'offrir des services comparables à ceux de l'ensemble des provinces. Les données relatives aux recettes et à la capacité de lever des recettes sont plus précises et plus complètes que celles relatives aux dépenses. En conséquence, la démarche fondée sur les recettes permet des comparaisons plus précises entre les provinces que celle utilisant les données relatives aux dépenses.

Afin que le programme de péréquation soit en mesure d'atteindre ses objectifs, il doit exister un certain équilibre entre les dépenses provinciales et locales et les recettes provinciales et locales dans toutes les provinces.* Si les recettes sur lesquelles la formule est fondée sont inférieures aux dépenses, alors les paiements de péréquation seront insuffisants.

Une des conséquences de la dernière récession est que les recettes du secteur provincial et local n'ont pas suivi le rythme des dépenses provinciales et locales. Ce changement de situation a placé les provinces bénéficiant de la péréquation devant un grave dilemme. D'une part, les dépenses provinciales et locales totales ont continué à augmenter et chaque province a eu à faire face à la pression causée par l'obligation de composer avec les dépenses sans cesse croissantes de l'ensemble des provinces. En même temps cependant, la plupart de ces augmentations de dépenses du secteur provincial et local ont été financées par des déficits et non par des augmentations de recettes. Ainsi, comme ce sont les recettes provinciales et locales totales qui constituent le fondement du programme de péréquation, les droits de péréquation n'ont pas suivi le rythme de la croissance des dépenses provinciales et locales dans leur ensemble. Cela signifie que le niveau de services qu'un gouvernement provincial devrait maintenir s'est accru, mais que les recettes provenant de la péréquation n'ont pas suivi.

Le tableau 5.3 présente une estimation des recettes et dépenses provinciales et locales consolidées par habitant pour les dix provinces.

---

*Voir la note en bas de page expliquant l'expression "provinciales et locales" à la page 15.

TABLEAU 5.3

DÉPENSES, RECETTES ET DÉFICITS PROVINCIAUX ET LOCAUX CONSOLIDÉS POUR TOUTES LES PROVINCES

(en dollars par habitant)

	Dépenses $	Recettes $	Excédent (déficit) $	Recettes en pourcentage des dépenses $
1977-1978	2 302	2 268	(34)	98,6
1978-1979	2 530	2 534	4	100,2
1979-1980	2 766	2 833	67	102,4
1980-1981	3 147	3 148	1	100,0
1981-1982	3 584	3 595	11	100,3
1982-1983	4 128	3 818	(310)	92,5
1983-1984	4 400	4 196	(204)	95,4
1984-1985	4 571	4 437	(134)	97,1
1985-1986	4 930	4 702	(228)	95,4
1986-1987	5 167	4 891	(276)	94,7

SOURCE : Statistique Canada

Dans le tableau 5.3, nous pouvons constater que de 1977-1978 à 1981-1982 les gouvernements provinciaux et locaux dans leur ensemble ont réussi à maintenir un budget équilibré. En fait, pendant cette période, les provinces, collectivement, ont su gérer leurs affaires de façon que les recettes provinciales et locales par habitant couvrent près de 100 pour cent des dépenses provinciales et locales totales par habitant.

Les conditions ont commencé à changer en 1982-1983. Depuis lors, les recettes connaissent une croissance beaucoup plus lente que les dépenses. Ainsi, en 1982-1983 et 1983-1984, un fossé important a commencé à se creuser entre les dépenses et les recettes. Au cours des années de récession, seulement 94 pour cent des dépenses provinciales et locales étaient couvertes par les recettes provinciales et locales. Les provinces ont donc dû, de gré ou de force, créer des déficits importants. Bien que la conjoncture économique se soit améliorée depuis les dernières années, cette tendance s'est toutefois maintenue au cours des années 1984-1985, 1985-1986 et 1986-1987. En dépit d'une reprise relativement forte au cours des trois dernières années, les recettes procinciales et locales n'ont réussi à couvrir que 95,7 pour cent des dépenses provinciales et locales, comparativement aux conditions d'équilibre et d'excédent qu'on avait connues à la fin des années 70 et au début des années 80.

Ce revirement total d'une situation d'excédent à une situation de déficit dans le secteur provincial et local a eu une incidence marquée sur les droits de péréquation des provinces bénéficiaires. À cet égard, on estime que si les provinces n'avaient pas subi de déficits anormalement élevés depuis 1982-1983 et que si, au contraire, elles avaient été en mesure de financer leurs dépenses à la hausse par le truchement de l'imposition, les recettes provenant de la péréquation auraient été de beaucoup plus importantes pour chacune des cinq dernières années. Et dans ce cas, les droits de péréquation du Nouveau-Brunswick auraient été beaucoup plus élevés qu'ils ne l'ont été, comme le démontre le tableau 5.4.

TABLEAU 5.4

INSUFFISANCE DE LA PÉRÉQUATION POUR LE NOUVEAU-BRUNSWICK EN RAISON DE LA SUBSTITUTION D'UNE SITUATION EXCÉDENTAIRE PAR UNE SITUATION DÉFICITAIRE DANS LE SECTEUR PROVINCIAL ET LOCAL

(en millions de dollars)

1982-1983	55
1983-1984	38
1984-1985	27
1985-1986	45
1986-1987	56
Total	220

SOURCE : Ministère des Finances du Nouveau-Brunswick

Les paiements transitoires des accords fiscaux de 1982 ont jusqu'à un certain point amorti l'incidence de cette insuffisance de la péréquation pendant quelques années, car le Nouveau-Brunswick et la plupart des provinces ont reçu d'importants paiements transitoires pour 1982-1983, 1983-1984 et 1984-1985.* Dans les faits, cependant, ces rajustements ont masqué la faiblesse inhérente au programme de péréquation. Une fois la période de transition terminée en 1984-1985, la portée réelle du financement du déficit des gouvernements provinciaux est devenue très évidente. Les paiements de péréquation pour toutes les provinces bénéficiaires ont toujours été rabaissés à des niveaux "anormalement bas" par rapport à ce qu'ils auraient "normalement" dû être si les budgets provinciaux et locaux étaient demeurés généralement équilibrés.

* Les paiements transitoires étaient une particularité du programme de péréquation de 1982. Ces paiements ont été inclus dans le programme de 1982 afin de permettre aux provinces de s'ajuster plus facilement au changement de la formule de péréquation fondée sur la moyenne nationale à celle fondée sur les cinq provinces qui constituent la norme.

L'incidence du mouvement de financement du déficit sur les droits de péréquation et, par le fait même, sur les objectifs du programme de péréquation apparaît clairement lorsqu'on regarde les droits de péréquation du Nouveau-Brunswick par rapport aux recettes et aux dépenses de toutes les provinces. Le programme de péréquation est censé générer suffisamment de recettes pour que les provinces qui ont besoin de ces paiements soient en mesure de se maintenir au niveau de la moyenne nationale, ou moyenne de toutes les provinces. Si le programme fonctionnait convenablement, on ne s'attendrait pas à ce que la majoration annuelle des droits de péréquation au Nouveau-Brunswick soit de beaucoup inférieure à la croissance des dépenses annuelles des provinces dans leur ensemble. Pourtant, c'est exactement ce qui s'est produit.

Le tableau 5.5 contient les estimations de droits de péréquation par habitant du Nouveau-Brunswick ainsi que les estimations des recettes et dépenses provinciales totales contenues dans le tableau 5.3.

TABLEAU 5.5

RECETTES ET DÉPENSES PROVINCIALES ET LOCALES CONSOLIDÉES POUR TOUTES LES PROVINCES ET DROITS DE PÉRÉQUATION DU NOUVEAU-BRUNSWICK

(en dollars par habitant)

	Dépenses provinciales et locales	(% d'augmentation entre parenthèses)	Recettes provinciales et locales	(% d'augmentation entre parenthèses)	Péréquation au Nouveau-Brunswick	(% d'augmentation entre parenthèses)
	($)	(%)	($)	(%)	($)	(%)
1977-1978	2 302		2 268		400	
1978-1979	2 530	(9,9)	2 534	(11,7)	481	(20,3)
1979-1980	2 766	(9,3)	2 833	(11,8)	449	(-6,7)
1980-1981	3 147	(13,8)	3 148	(11,1)	533	(18,7)
1981-1982	3 584	(13,9)	3 595	(14,2)	639	(19,9)
1982-1983	4 128	(15,2)	3 818	(6,2)	634	(-0,5)
1983-1984	4 400	(6,6)	4 196	(9,9)	717	(12,7)
1984-1985	4 571	(3,9)	4 437	(5,7)	779	(8,6)
1985-1986	4 930	(7,9)	4 702	(6,0)	834	(7,1)
1986-1987	5 167	(4,8)	4 891	(4,0)	884	(6,0)

SOURCE : Statistique Canada

L'analyse des données du tableau 5.5 nous permet de faire un certain nombre d'observations. De 1977-1978 à 1981-1982, les dépenses provinciales et locales par habitant ont connu une augmentation de 13,9 pour cent par année et les recettes provinciales et locales de 14,6 pour cent. Au cours de la même période, la péréquation du Nouveau-Brunswick a dépassé ce rythme, augmentant d'environ 14,9 pour cent par année. Ceci contraste nettement avec ce qui s'est produit depuis 1981-1982. De 1981-1982 à 1986-1987, les dépenses provinciales et locales par habitant se sont accrues d'environ 8,8 pour cent par année et les recettes provinciales et locales par habitant d'environ 7,2 pour cent. Au cours de la même période, les droits de péréquation par habitant du Nouveau-Brunswick ont augmenté de 7,6 pour cent par année, c'est-à-dire un peu plus que l'accroissement des recettes dans toutes les provinces, mais nettement moins que l'augmentation des dépenses provinciales et locales de toutes les provinces.

Les déficits accrus des provinces plus riches ont placé le Nouveau-Brunswick et d'autres provinces démunies dans un étau fiscal. Pour ces provinces, les droits de péréquation n'ont pas réussi à répondre aux besoins en matière de dépenses. Si les paiements de péréquation sont censés permettre aux provinces bénéficiaires de maintenir un certain degré de relativité entre elles et l'ensemble du pays en termes de dépenses relatives aux services publics, il est évident qu'au cours des cinq dernières années au moins, le programme n'a pas été à la hauteur, du moins en ce qui a trait au Nouveau-Brunswick.

Coût des calculs erronés de la capacité fiscale

Le changement des politiques fiscales provinciales et locales dont nous avons parlé ci-dessus a eu un effet négatif sur la péréquation du Nouveau-Brunswick et est dans une large mesure responsable de l'insuffisance des droits de la province. Parmi les autres facteurs ayant contribué aux insuffisances de la péréquation au Nouveau-Brunswick, notons l'impossibilité avec la formule actuelle de péréquation fondée sur les recettes de calculer de façon précise la capacité des provinces de lever des recettes (c'est-à-dire leur capacité fiscale).

Dans le calcul de la capacité fiscale, la formule de péréquation tente de déterminer, selon une base normalisée, le montant total des recettes que chaque province pourrait tirer des sources de revenu sur lesquelles peuvent compter les provinces. Pour chaque source de revenu, un taux d'imposition provincial fondé sur la moyenne de toutes les provinces est appliqué à la valeur estimative de l'assiette fiscale de chaque province, suivant la formule. Les recettes ainsi générées sont ensuite additionnées pour donner un total que l'on considère comme étant la mesure de la capacité fiscale de chaque province. Les provinces dont la capacité fiscale est inférieure à une norme préétablie, sont admissibles au paiement de péréquation qui comblera la différence. *

La norme actuelle de péréquation est la capacité fiscale combinée des cinq provinces suivantes : la Colombie-Britannique, la Saskatchewan, le Manitoba, l'Ontario et le Québec. Avant 1982, les provinces admissibles avaient droit à des normes de péréquation plus élevées, c'est-à-dire à la moyenne nationale de toutes les provinces.

---

* Les sources de revenu provinciales assujetties à la péréquation sont présentées à l'annexe 1.

Afin d'obtenir une évaluation satisfaisante de la capacité fiscale, il est nécessaire de déterminer de façon précise l'assiette fiscale de chaque province. Si les assiettes fiscales attribuées à une province ne sont pas calculées de manière précise, la capacité fiscale de cette province sera mal évaluée et son besoin en matière de péréquation ne sera pas établi correctement. Le fait que le programme de 1982 n'a pas réussi à fournir une évaluation précise d'un certain nombre d'assiettes fiscales a été l'un des principaux problèmes de la formule de péréquation en vigueur au cours des cinq dernières années.

On pourrait donner de nombreux exemples illustrant l'échec du programme de péréquation à mesurer la capacité fiscale. On pourrait ainsi comparer la mesure de la capacité fiscale relative de la formule de péréquation avec la vigueur économique relative d'une province établie par le produit intérieur brut (PIB). Le tableau 5.6 présente des indicateurs de la capacité fiscale moyenne du Nouveau-Brunswick mesurés par la formule de péréquation et le PIB par habitant du Nouveau-Brunswick par rapport au PIB national moyen par habitant.

TABLEAU 5.6

INDICATEURS ÉCONOMIQUES ET FISCAUX DU NOUVEAU-BRUNSWICK

	PIB moyen relatif par habitant	Capacité fiscale moyenne relative
1972-1977	67,9	68,9
1977-1987	67,1	64,3
1982-1986	64,1	66,0

Si la capacité fiscale était mesurée correctement, on pourrait raisonnablement s'attendre à ce qu'une chute du PIB par habitant d'une province par rapport à la moyenne canadienne entraîne systématiquement une diminution de sa capacité fiscale relative puisque cette province aurait une capacité réduite de financement de ses activités.

En fait, le programme de péréquation canadien a fonctionné de cette façon jusqu'en 1981. Dans la période de cinq ans de 1977 à 1981, le PIB par habitant du Nouveau-Brunswick a chuté par raport à la moyenne nationale et sa capacité fiscale, mesurée par le programme de péréquation, a aussi chuté. Cela contraste nettement avec ce qui s'est passé depuis 1981. Dans la période 1982 à 1986, le Nouveau-Brunswick perdait encore de sa vigueur économique (PIB par habitant) tandis que sa capacité fiscale (formule de péréquation) augmentait de façon substantielle. Une telle contradiction prouve que le Nouveau-Brunswick a été privé de recettes de péréquation considérables au cours des cinq dernières années.

Pendant un certain temps, le ministère des Finances du Nouveau-Brunswick a soutenu qu'un certain nombre d'assiettes fiscales définies par la formule de péréquation ne représentaient pas précisément ce que les provinces pouvaient vraiment assujettir à l'impôt. Le Nouveau-Brunswick a soutenu que la formule surestimait sa capacité fiscale et, ce faisant, sous-évaluait le montant de péréquation auquel il avait droit. Ce point de vue s'appuyait sur les conclusions d'une récente étude fédérale-provinciale relative aux assiettes fiscales de la péréquation. En conséquence, le ministère fédéral des Finances a proposé des modifications aux assiettes fiscales de la taxe de vente, de l'impôt foncier et des recettes provenant des loteries, de la potasse et du charbon afin que ces assiettes fiscales représentent de façon plus réaliste ce que les provinces sont en mesure d'assujettir à l'impôt.

Le ministère fédéral des Finances a estimé que s'il apportait tous ces changements aux assiettes fiscales, la péréquation du Nouveau-Brunswick serait augmentée de 41,6 millions de dollars en 1987-1988.* Ce montant peut être considéré comme une juste mesure de l'insuffisance de la péréquation qu'a eu à supporter le Nouveau-Brunswick chaque année à cause de l'inexactitude du calcul de sa capacité fiscale au cours des dernières années.

Le tableau 5.7 présente une estimation de la valeur annuelle des modifications proposées à l'assiette fiscale si on les reportait à 1982-1983.

TABLEAU 5.7
INSUFFISANCES DE LA PÉRÉQUATION DU NOUVEAU-BRUNSWICK
DUES AU CALCUL INEXACT DE LA CAPACITÉ FISCALE
(en millions de dollars)

1982-1983	30,8
1983-1984	31,2
1984-1985	34,1
1985-1986	36,6
1986-1987	39,7
TOTAL	172,4

Le tableau 5.7 indique que le Nouveau-Brunswick a été privé d'un minimum de 172 millions de dollars en raison d'inexactitudes dans l'évaluation de 6 des 39 assiettes fiscales au cours des cinq dernières années. Et cette évaluation est conservatrice, car d'autres assiettes fiscales comportent sans doute d'importantes lacunes et la proposition du gouvernement fédéral visant à améliorer l'assiette de l'impôt foncier, alors qu'il était aux prises avec des problèmes de calcul de la valeur des propriétés agricoles et résidentielles, n'a pas réussi à corriger les défauts les plus évidents relatifs aux propriétés commerciales. Toutefois, si l'on met cette question de côté, l'information du tableau 5.7 apporte une preuve de plus que les paiements de péréquation du Nouveau-Brunswick auraient dû être beaucoup plus élevés pour chacune des cinq dernières années.

* La moitié seulement de ce montant sera payée à la province en 1987-1988.

CHAPITRE VI

COMPTE RENDU DE LA DERNIÈRE RONDE DE NÉGOCIATIONS

Toile de fond

Au cours des trois dernières années, le ministère des Finances du Nouveau-Brunswick a soutenu de façon constante que le régime des paiements de transfert était inadéquat. En effet, dès 1983-1984, alors que la province commençait à devoir faire face à des déficits, il est devenu évident que les paiements de transfert fédéraux devaient être augmentés pour permettre au Nouveau-Brunswick de retrouver une saine situation financière. C'est dans cette optique que le Nouveau-Brunswick a abordé la dernière ronde de négocations avec le gouvernement fédéral relativement aux accords fiscaux pour la période 1987 à 1992.

En décembre 1984, peu après la prise de pouvoir de l'actuel gouvernement fédéral, le ministre des Finances du Nouveau-Brunswick, l'honorable John B. M. Baxter, c.r., a rencontré le nouveau ministre des Finances fédéral, l'honorable Michael Wilson. Lors de cette rencontre, le Nouveau-Brunswick a souligné que la formule de péréquation n'était pas équitable et qu'elle ne générait pas suffisamment de recettes pour permettre à la province d'offrir des niveaux de services publics raisonnablement comparables à des niveaux d'imposition raisonnablement comparables. Au début de 1985, les représentants provinciaux ont de nouveau rencontré le ministre fédéral et, à cette occasion, lui ont de nouveau fait remarquer que la formule de péréquation ne fonctionnait pas comme elle le devrait et que des modifications devraient y être apportées.

Ces représentations ont donné certains résultats car, en avril 1985, le gouvernement fédéral accordait un paiement de péréquation supplémentaire spécial à toutes les provinces bénéficiaires et le Nouveau-Brunswick recevait une somme de l'ordre de 20 millions de dollars. Ce paiement a été fait par le gouvernement fédéral, bien que rien ne l'y obligeait en vertu de la présente législation, en partie parce que lui-même croyait que la formule de péréquation de 1982 ne fonctionnait pas comme elle aurait dû.*

Bien qu'il ait accordé ce paiement supplémentaire, le gouvernement fédéral n'était toutefois pas prêt à faire face aux problèmes techniques sous-jacents à la formule de péréquation qui avaient été soulevés par le Nouveau-Brunswick à ce moment. Au lieu de cela, le ministre fédéral fit en sorte de s'assurer que les préoccupations du Nouveau-Brunswick relativement à la formule de péréquation seraient sérieusement prises en considération avant que ne soit finalisée la formule pour la période de cinq ans de 1987 à 1992.

Négociations relatives au financement des programmes établis

Lorsque le paiement de péréquation supplémentaire a été annoncé en avril 1985, il semblait que le gouvernement fédéral se rendait à l'idée à que le régime de paiements de transfert actuellement en vigueur était inadéquat. Cependant, à peine un mois plus tard, dans son budget de mai 1985, le gouvernement fédéral annonçait qu'il prendrait des mesures destinées à ralentir le taux de croissance des paiements de transfert aux provinces. En faisant cette annonce, le gouvernement fédéral n'a donné aucune indication sur la façon dont il entendait mettre les compressions en vigueur, bien qu'il a semblé que les paiements fédéraux au titre des soins de santé et de l'enseignement postsecondaire en seraient la cible, dans le cadre du FPE. Il demeurait évident toutefois qu'il serait extrêmement difficile d'obtenir une aide accrue du fédéral.

---

* L'annexe 4 contient une copie de la lettre adressée par l'honorable Michael Wilson à l'honorable John B. M. Baxter, c.r., dans laquelle le ministre fédéral reconnaît que les représentations du Nouveau-Brunswick ont été un facteur important dans la décision d'accorder un paiement de péréquation supplémentaire.

Au cours de la dernière moitié de 1985 et jusqu'au printemps 1986, les discussions fédérales-provinciales ont porté principalement sur le plan visant à réduire le taux de croissance des paiements de transfert, comme l'annonçait le budget de mai 1985. Très tôt au cours de ces discussions, il est devenu clair qu'en dépit des objections des provinces le FPE serait modifié dès 1986. Il est aussi devenu évident que le gouvernement fédéral n'avait aucunement l'intention d'enrichir le programme de péréquation au moment de son renouvellement en 1987.

Le gouvernement fédéral a persisté dans son plan visant à changer la formule de FPE, et la législation destinée à limiter le taux de croissance des paiements de FPE aux provinces a été approuvée par le Parlement au cours de l'été 1986. Le FPE a été modifié malgré les objections soulevées par toutes les provinces, l'Association médicale canadienne, l'Association canadienne des universités et de nombreux autres groupes. La province du Nouveau-Brunswick s'est fortement opposée aux changements apportés au FPE. La législature provinciale a adopté une résolution critiquant les modifications apportées au FPE, et la province a soumis un mémoire officiel au comité parlementaire responsable de la révision de la loi en vertu de laquelle des modifications avaient été apportées au FPE. Ce rapport est présenté à l'annexe 5. En dépit des objections, les modifications apportées au FPE ont maintenant force de loi.

Négociations relatives à la péréquation

Dans le cadre des discussions relatives au programme de péréquation, le Nouveau-Brunswick a soutenu que le programme ne respectait pas ses obligations constitutionnelles en raison de défauts dans la conception de la formule. Le programme de péréquation a été conçu en vue de compenser l'incapacité d'une province à prélever des recettes fiscales à même ses propres ressources économiques. La formule de péréquation évalue la capacité de chaque province de recueillir des recettes à partir de toutes les sources à sa disposition et détermine où se situe chaque province par rapport à une norme préétablie.* L'opération la plus importante en vertu de la formule de péréquation est la comparaison de la capacité respective des provinces de recueillir des recettes. Si la formule ne mesure pas avec exactitude la capacité fiscale d'une province de prélever ses propres recettes, le montant de péréquation dont cette province a besoin sera surévalué ou sous-évalué, selon le cas.

Selon le Nouveau-Brunswick, l'une des principales raisons pour lesquelles les provinces les plus pauvres ne reçoivent pas suffisamment du fédéral au titre de la péréquation est que la formule surestime la capacité de ces provinces de recueillir des recettes. Des propositions destinées à corriger cette faiblesse technique de la formule ont été présentées par le Nouveau-Brunswick au début de 1985, mais elles n'ont pas été acceptées à ce moment-là. Il a fallu attendre le début de 1986 avant que les fonctionnaires fédéraux et provinciaux n'étudient ensemble certains points techniques relatifs au programme de péréquation.

---

*Comme nous l'avons déjà mentionné, la norme est la moyenne de la Colombie-Britannique, du Manitoba, de l'Ontario, du Québec et de la Saskatechwan, soit les cinq provinces qui constituent la norme.

Cette étude conjointe a finalement été l'aspect le plus important de cette ronde de discussions concernant le programme de péréquation. Pendant plus d'un an, les fonctionnaires des ministères des Finances fédéral et provinciaux ont conjugué leurs efforts sur une étude technique approfondie concernant la façon dont la formule de péréquation mesure la capacité d'une province de recueillir des recettes. Le travail a surtout porté sur les assiettes fiscales de 6 des 39 sources de recettes soumises à la péréquation. Depuis le début, la province croyait qu'une telle étude ferait ressortir les défauts majeurs de la formule et mènerait à une augmentation substantielle des paiements de péréquation au Nouveau-Brunswick. *

La révision technique des assiettes fiscales au titre de la péréquation a pris fin début septembre 1986. C'est alors que le ministère des Finances fédéral a proposé un certain nombre de modifications visant à améliorer la formule de péréquation. Ces modifications, si elles sont toutes mises en vigueur, devraient faire profiter le Nouveau-Brunswick d'environ 41 millions de dollars de recettes supplémentaires de péréquation par année à partir de 1987-1988. Tant à l'échelon des fonctionnaires qu'à l'échelle du Ministère, le Nouveau-Brunswick a appuyé avec vigueur les modifications techniques proposées par le ministère des Finances fédéral. Toutefois, le Nouveau-Brunswick a aussi proposé une modification technique supplémentaire à l'assiette de l'impôt foncier. Compatible avec les autres modifications proposées, elle aurait ajouté une autre tranche de 17 millions de dollars par année aux paiements de péréquation du Nouveau-Brunswick.**

---

* Voir l'annexe 5 pour les documents relatifs aux questions techniques soulevées par le Nouveau-Brunswick.

**La proposition fédérale visant à améliorer l'assiette fiscale de l'impôt foncier tenait compte des lacunes relatives à l'évaluation des terres agricoles et des terrains résidentiels, mais ne corrigeait pas les défauts évidents relatifs à l'évaluation des terrains commerciaux. Le Nouveau-Brunswick proposait un mécanisme correctif à cet égard.

Lors des rencontres entre les ministres des Finances à Montréal et Edmonton à l'automne de 1986, le ministre des Finances fédéral a indiqué qu'il était prêt à recommander au cabinet fédéral d'accepter l'ensemble des améliorations techniques proposées pour la formule de péréquation. Ces modifications auraient augmenté les coûts annuels du programme de péréquation d'environ 175 millions de dollars desquels le Nouveau-Brunswick aurait reçu 41 millions de dollars. Le ministre fédéral a aussi acquiescé au principe de la modification supplémentaire de l'assiette de l'impôt foncier proposée par le Nouveau-Brunswick, mais a déclaré ne pas être prêt à adopter cette modification technique en 1987-1988. Il a déclaré qu'il étudierait ce changement de façon plus approfondie dans un an ou deux. Le Nouveau-Brunswick a alors souligné que l'amélioration supplémentaire en rapport avec les propriétés commerciales devrait faire partie de l'ensemble technique présenté au cabinet fédéral, car les modifications proposées n'éliminaient pas tous les défauts du programme de péréquation et que de plus, la possibilité de revoir la formule pourrait ne pas se présenter de nouveau avant cinq ans.

De façon générale, les provinces de l'Atlantique et le Manitoba étaient en accord avec les modifications techniques proposées par le Ministre fédéral. Ces provinces approuvaient aussi de façon générale la modification technique de l'assiette de l'impôt foncier proposée par Nouveau-Brunswick. Le Québec n'était pas d'accord avec la proposition fédérale, principalement parce qu'il n'était pas satisfait de la répartition des paiements de péréquation qui en résulterait, même si pour sa part, il recevrait des paiements de péréquation plus élevés par suite des modifications.

Au cours de ces discussions, le Manitoba et le Québec ont également tenté de faire adopter une majoration importante du programme de péréquation, mais il était évident que cela avait très peu de chances de réussir. Le Nouveau-Brunswick n'a pas appuyé la majoration parce que, selon lui, une telle pression exercée par les provinces bénéficiaires en période de restrictions générales ne ferait probalement qu'affaiblir l'aide globale au titre du programme de péréquation. Le Nouveau-Brunswick a cependant soulevé une autre question importante pour toutes les provinces bénéficiaires, qui

concernait les résultats du recensement de 1986 et la façon dont ils pourraient affecter les paiements de transfert dans les années à venir. Le Nouveau-Brunswick a été la première province à soulever cette question au cours des discussions.

Lorsque les résultats du recensement de 1981 avaient été dévoilés, il y a cinq ans, on s'était rendu compte que les estimations de la population entre les recensements pour 1980 et 1981 avaient été surévaluées et que le Nouveau-Brunswick avait reçu environ 61 millions de dollars de péréquation qu'il aurait normalement dû rembourser. À cette époque, dans le cadre du règlement négocié relatif au programme de péréquation de 1982, la province avait réussi a obtenir du gouvernement fédéral qu'il ne la force pas à rembourser cette dette. Le Nouveau-Brunswick était préoccuppé du fait que le même problème risquait de surgir à nouveau en 1986 et que si l'erreur du recensement était du même ordre de grandeur que celle de 1981, il pourrait devoir rembourser plus de 100 millions de dollars au gouvernement fédéral en 1987-1988.

Lors de la rencontre des ministres des Finances en décembre 1986, le Nouveau-Brunswick a demandé au ministre fédéral de considérer la possibilité de dispenser les provinces du remboursement de tous les montants qu'elles pourraient devoir comme cela s'était fait en 1982 pour les paiements de péréquation.* À ce moment et jusqu'à la fin de l'année, le ministre fédéral ne s'était toujours pas engagé. Bien qu'il ait reconnu que le recensement de 1986 pourrait mener à des remboursements importants de la part des provinces, le Ministre n'a aucunement promis que le gouvernement fédéral renoncerait au recouvrement des paiements de péréquation en trop.

---

* Voir l'annexe 6 pour les déclarations faites par le ministre des Finances du Nouveau-Brunswick lors des rencontres des ministres des Finances au cours desquelles ils discutèrent des paiements de péréquation et du FPE.

Cela a été décevant pour les provinces, car tous les gains à venir résultant des améliorations proposées à l'assiette fiscale seraient perdus si on exigeait d'elles d'importants remboursements en 1987-1988. Et comme si cela n'était pas suffisant, le ministre fédéral annonça, lors de la rencontre des ministres des Finances tenue à Toronto en décembre 1986, que même s'il était prêt à apporter à l'assiette fiscale les modifications sur lesquelles on était arrivé à un accord plus tôt, le gouvernement du Canada n'était disposé à ne payer pour le moment que la moitié de la valeur de telles améliorations en 1987-1988, et à ne les mettre pleinement en application qu'au cours des années suivantes.

De plus, le ministre fédéral informait les provinces que le gouvernement fédéral avait l'intention de maintenir la limite du PNB pour les paiements de péréquation au cours de la période 1987 à 1992. La limite du PNB était l'une des caractéristiques du programme de 1982 les plus discutables du point de vue des provinces. La limite du PNB avait été incluse dans la formule de péréquation de 1982 afin que les paiements de péréquation n'augmentent pas aussi rapidement que la croissance de l'économie.

Les provinces s'étaient élevées contre ce plafond lorsqu'il avait été inclus dans le programme de 1982 parce qu'il diminuait la capacité de la formule de refléter la fluctuation des conjonctures économiques et fiscales. L'application de la limite du PNB signifiait que les provinces recevant des paiements de péréquation ne bénéficieraient pas pleinement de la croissance économique des provinces constituant la norme pendant les périodes où l'économie de ces provinces serait meilleure que celle de l'ensemble du pays. Pour les provinces, le maintien de la limite du PNB dans la formule de 1987 était encore plus dramatique qu'en 1982, dans la mesure où toutes les pertes qu'avaient pu subir les provinces bénéficiaires à cause des incohérences de la formule de 1982 pourraient ne pas être compensées si la limite était maintenue.

Le changement d'attitude du gouvernement fédéral en rapport avec les améliorations à apporter aux assiettes fiscales, les risques financiers associés à la possibilité de devoir effectuer d'importants remboursements à la suite du recensement et la réimposition de la limite du PNB ont conduit les discussions officielles sur la formule de péréquation dans une impasse. Les provinces ont eu l'impression que le gouvernement fédéral, en ne mettant en vigueur que la moitié des améliorations à l'assiette fiscale et en refusant de s'engager à faire grâce des paiements en trop des années précédentes, les plaçait dans une position où le programme de péréquation amélioré sur lequel on s'était entendu auparavant ne générerait que peu d'aide financière supplémentaire, à tout le moins au chapitre des recettes.

Vers la fin de 1986 et le début de 1987, les provinces ont fait nombre de représentations au gouvernement fédéral relativement à ces questions. Le Nouveau-Brunswick a fait plusieurs interventions bilatérales de même que des représentations avec les autres provinces de l'Atlantique concernant la législation sur la péréquation que le ministre fédéral était en train de mettre au point. À ces occasions, le Nouveau-Brunswick a pressé le ministre fédéral d'adopter la démarche suivante :

1) dispenser les provinces du remboursement des paiements excédentaires au titre de la péréquation et du FPE dévoilés après le rencensement de 1986;

2) tenir compte en 1987-1988 de la composante propriétés commerciales dans l'assiette de l'impôt foncier pour une application en 1987-1988;

3) adopter toutes les modifications proposées à propos de l'assiette fiscale en 1987-1988;

4) abolir la limite du PNB en matière de péréquation pour la période de 1987 à 1992;

5) continuer à analyser le programme de péréquation en gardant à l'esprit l'amélioration de son efficacité au plan des objectifs constitutionnels et adopter les améliorations au moment convenu.

Lors de la rencontre des ministres des Finances de mars 1987, tenue le lendemain de la présentation de la nouvelle formule de péréquation au Parlement, les provinces ont eu une première occasion de voir exactement quelles étaient les intentions du gouvernement fédéral en rapport avec le programme de péréquation pour les cinq prochaines années. Au cours de cette rencontre, le Nouveau-Brunswick a réitéré ses préoccupations relativement au programme et a exprimé sa crainte que la nouvelle législation en matière de péréquation n'aille pas assez loin pour régler toutes les questions soulevées au sujet du programme.

CHAPITRE VII

PORTÉE DES ACCORDS FISCAUX DE 1987 POUR LE NOUVEAU-BRUNSWICK

Les accords fiscaux pour la période de 1987 à 1992 sont maintenant en vigueur. Le projet de loi C-44 modifiant la législation sur les accords fiscaux a été sanctionné le 14 avril 1987. Le présent chapitre donne un aperçu des modifications les plus importantes apportées aux accords fiscaux qui résulteront du projet de loi C-44 de même qu'une vue d'ensemble des conséquences financières de ces modifications.

Modifications apportées au programme de péréquation

En ce qui concerne la péréquation, les modifications apportées à la législation auront les effets suivants :

1. La prolongation du programme de péréquation pour la période 1987-1988 à 1991-1992. La formule basée sur les cinq provinces qui constituent la norme a été retenue et le régime ne reviendra pas à la norme de la moyenne nationale.

2. La mise en application sur une période de deux ans de plusieurs modifications techniques apportées à la formule. À partir de 1987-1988, des modifications seront apportées à l'assiette fiscale à l'égard de six sources de revenu. La plus importante étant l'assiette de l'impôt foncier.

3. L'élimination des droits successoraux et des impôts sur les dons de la formule en tant que catégories distinctes de revenu du fait qu'ils ne sont plus des sources de revenu importantes pour les provinces.

4. Le maintien de la "provision de base" de la formule de 1982, mais le changement de l'année de base de 1983 à 1987. Cette caractéristique garantit que la péréquation, au cours de toute année ultérieure à 1988, ne pourra être inférieure à 95 pour cent du niveau de l'année précédente. Cela ressemble à la provision de base de la formule de 1982;

5. Le maintien de la limite du PNB sur l'augmentation des droits totaux de péréquation, mais le changement de l'année de base de 1982 à 1988. Cela signifie que la péréquation totale ne peut croître plus rapidement que le PNB après 1988. Une caractéristique semblable était en vigueur dans la formule de 1982.

6. L'annulation des paiements transitoires associés à la formule de 1982, étant donné que ces rajustements ne sont plus nécessaires.

7. La dispense de rembourser pour 1985-1986 et 1986-1987 les paiements en trop liés au recensement dans la mesure où de tels montants sont plus élevés que les augmentations établies pour les deux mêmes années et qui pourraient résulter des changements dans les données financières et économiques disponibles après le 31 mars 1987.

<u>Répercussions financières des modifications apportées aux accords fiscaux</u>

Les recettes du Nouveau-Brunswick seront affectées par les modifications apportées au programme de péréquation. Le tableau suivant illustre les répercussions financières qu'elles auront sur le Nouveau-Brunswick.

TABLEAU 7.1
RÉPERCUSSIONS FINANCIÈRES SUR LE NOUVEAU-BRUNSWICK
DES MODIFICATIONS APPORTÉES AU PROGRAMME DE PÉRÉQUATION
(en millions de dollars)

	1987-1988	1988-1989
Valeur des modifications apportées à l'assiette fiscale[1]	20,5	42,4
Valeur de la dispense relative à la population[2]	30,0	0,0
Répercussions globales des modifications apportées au programme de péréquation[3]	50,5	42,4

---

[1]Estimation du ministère des Finances fédéral.

[2]Estimation du ministère des Finances du Nouveau-Brunswick; ces montants pourraient être plus élevés ou beaucoup moindres.

[3]Ces montants ne servent qu'à des fins d'exemple seulement. Ils tentent de faire ressortir la différence entre le programme de péréquation de 1982 et celui de 1987 en utilisant des données économiques et fiscales comparables. Les modifications ultérieures apportées aux données économiques et fiscales modifieront ces valeurs. Néanmoins, ces estimations peuvent servir à effectuer des comparaisons relatives valables à ce moment-ci.

Le tableau 7.1 démontre que les recettes du Nouveau-Brunswick excéderont de 50,5 millions de dollars en 1987-1988 ce qu'elles auraient été, en raison des modifications apportées au programme de péréquation. Pour 1988-1989, les recettes de la province seront de 42,4 millions de dollars plus élevées.

Lorsqu'on compare le Nouveau-Brunswick aux autres provinces qui bénéficient de la péréquation, on s'aperçoit que la province a été relativement favorisée par les modifications apportées au programme de péréquation. C'est ce que démontre le tableau 7.2 qui indique les répercussions financières par habitant sur les provinces des modifications apportées aux assiettes fiscales de la péréquation.

TABLEAU 7.2

RÉPERCUSSIONS FINANCIÈRES SUR LES PROVINCES DES MODIFICATIONS APPORTÉES AUX ASSIETTES FISCALES DE LA PÉRÉQUATION

(en dollars par habitant)

	1987-1988	1988-1989
Terre-Neuve	21	45
Île du Prince-Édouard	14	28
Nouvelle-Écosse	10	19
Nouveau-Brunswick	29	59
Québec	6	12
Manitoba	5	10
Coût fédéral par habitant	9	18

SOURCE : Ministère des Finances fédéral.

Le tableau 7.3 présente une autre façon de voir comment le Nouveau-Brunswick s'en est tiré à la suite des modifications apportées au programme de péréquation.

TABLEAU 7.3

PART DES PROVINCES DANS LES PAIEMENTS ACTUELS DE PÉRÉQUATION COMPARATIVEMENT À LEUR PART DES AVANTAGES FINANCIERS DÉCOULANT DES MODIFICATIONS APPORTÉES AUX ASSIETTES FISCALES DE LA PÉRÉQUATION

	Part des paiements totaux de péréquation 1986-1987 (2)	Part des avantages financiers découlant des modifications 1987-1988	Part des avantages financiers découlant des modifications 1988-1989
Terre-Neuve	12,8 %	13,8 %	14,3 %
Île du Prince-Édouard	2,6 %	2,0 %	2,0 %
Nouvelle-Écosse	11,7 %	9,6 %	9,5 %
Nouveau-Brunswick	12,2 %	23,1 %	23,8 %
Québec	52,3 %	45,8 %	44,4 %
Manitoba	8,4 %	5,6 %	5,9 %

SOURCE : Ministère des Finances fédéral

Le tableau 7.3 montre que, par rapport à la part de la péréquation qu'il a reçue, le Nouveau-Brunswick recevra de loin la part la plus importante des avantages financiers générés par les dernières modifications apportées à la formule. Ce tableau, ainsi que le tableau 7.2, démontre clairement que le Nouveau-Brunswick, parmi toutes les provinces bénéficiaires, recevra la plus grande part des avantages générés par les modifications apportées au programme de péréquation. Il demeure cependant que malgré ce résultat relativement satisfaisant en ce qui a trait au programme de péréquation, la situation des recettes de la province dans son ensemble ne s'améliorera que peu, comme le démontre le tableau 7.4.

TABLEAU 7.4

RÉPERCUSSIONS FINANCIÈRES GLOBALES DES ACCORDS FISCAUX RENOUVELÉS SUR LE NOUVEAU-BRUNSWICK

(en millions de dollars)

	1987-1988	1988-1989
Gains de péréquation	+20,5	+42,4
Dispense relative à la population[1]	+30,0	
Pertes au titre du FPE[2]	-19,0	-31,0
Évolution nette des recettes du Nouveau-Brunswick	31,5	+11,4

[1] Ce poste ne représente pas de nouvelles recettes, mais plutôt une estimation du montant que la province devrait rembourser en 1987-1988 si elle n'était pas dispensée du paiement en trop.

[2] Il y a aussi eu une perte de 9 millions de dollars en 1986-1987.

SOURCE : Ministère des Finances du Canada ainsi que des estimations du ministère des Finances du Nouveau-Brunswick.

Le tableau 7.4 montre quelles conséquences financières globales auront les dernières modifications apportées aux accords fiscaux sur le Nouveau-Brunswick pour les deux prochaines années. Selon le tableau, l'incidence nette de ces modifications après cette année sur les recettes de la province sera relativement limitée. Bien que les estimations relatives à la péréquation pour les années postérieures à 1988-1989, n'aient par été présentées, il y a tout lieu de croire qu'à ce moment les pertes au titre du FPE dues au projet de loi C-96 seront plus élevées que tous les gains de péréquation de la province. Le Nouveau-Brunswick rejoindra alors les autres provinces et sera en situation de perte nette.

Modifications apportées aux autres composantes des accords fiscaux

Ce rapport a mis l'accent sur le FPE et la péréquation, car ces programmes représentent les paiements de transfert et revêtent une grande importance financière pour le Nouveau-Brunswick. Comme nous l'avons mentionné au chapitre II cependant, il existe d'autres programmes et d'autres accords entre le gouvernement fédéral et les provinces qui entrent dans les limites de la législation relative aux accords fiscaux. La présente section donne un bref aperçu des modifications apportées à ces autres programmes par le projet de loi C-44.

Accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces

Les articles de la loi traitant du pouvoir du gouvernement du Canada de conclure des accords de recouvrement d'impôts sur le revenu et des accords de réciprocité fiscale avec les provinces n'ont pas été touchés par le projet de loi C-44. La province vient cependant tout juste de terminer les négociations visant le renouvellement pour une période de cinq ans de l'accord de réciprocité fiscale entre le Canada et le Nouveau-Brunswick. Ces négociations, quoique liées aux accords fiscaux, ont été menées séparément des discussions sur les programmes de paiements de transfert.

En vertu de l'accord de réciprocité fiscale, le gouvernement fédéral verse des subventions au lieu de payer des taxes à la consommation provinciales, c'est-à-dire la taxe de vente au détail, la taxe sur l'essence et le carburant et les droits sur les véhicules automobiles. Les provinces, pour leur part, se sont engagées à payer des taxes fédérales sur leurs achats. Le nouvel accord de réciprocité fiscale devra être renégocié avant sa date d'expiration en 1992 si le gouvernement fédéral adopte une nouvelle taxe de vente à multi-stades. La province voudra peut-être réévaluer sa participation à l'Accord Canada - Nouveau-Brunswick de recouvrement d'impôts s'il apparaît que les initiatives concernant la réforme fiscale fédérale résultent en une perte de recettes provinciales.

Stabilisation fiscale

La stabilisation fiscale est un programme par lequel le gouvernement fédéral fait des paiements aux provinces qui subissent année après année une diminution de leurs recettes à cause d'un revirement économique soudain. Jusqu'à maintenant, une seule province a déjà reçu des paiements en vertu de ce programme bien que plusieurs provinces présentent couramment des demandes pour ces paiements au gouvernement fédéral. Le projet de loi C-44 contient de nombreuses dispositions concernant ce programme qui doivent assurer :

1. Le maintien du programme de stabilisation fiscale jusqu'en 1992;

2. La modification des paiements de stabilisation qui revêtront la forme suivante :

   (i) subventions en espèces pouvant aller jusqu'à 60 $ par habitant;
   (ii) prêts sans intérêt pour couvrir tout montant dépassant le montant indiqué en 2 (i).

3. L'adoption d'un certain nombre de modifications au programme pour qu'il soit plus facile à administrer.

Questions d'ordre administratif

Le projet de loi C-44 contient de plus un certain nombre de dispositions traitant de questions d'ordre administratif en rapport avec les accords fiscaux. Les modifications à cet égard assurent :

1. La prolongation de la garantie de recettes au titre de l'impôt sur le revenu des particuliers de mars 1987 à mars 1992. Ce programme assure aux provinces des paiements en espèces garantis si les changements à l'impôt fédéral sur le revenu résultent en une diminution de un pour cent ou plus de l'impôt fédéral de base, c'est-à-dire, l'assiette fiscale des provinces relative au revenu;

2. L'annulation des dispositions ayant trait au revenu disponible non distribué dans la mesure où elles ne sont plus nécessaires;

3. L'annulation des dispositions traitant des rajustements des niveaux dans le programme initial de FPE de 1977 dans la mesure ou elles ne sont plus nécessaires;

4. Le report des échéances pour la présentation du rapport annuel sur l'enseignement postsecondaire par le Secrétaire d'État.

Conclusion

Les paiements de transfert fédéraux ont toujours été et continuent d'être d'une importance cruciale pour le Nouveau-Brunswick. Le présent document passe en revue la position du Nouveau-Brunswick relativement à ces paiements, et les questions qu'il a soulevées lors de la dernière ronde de discussions sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces.

Selon le document, la situation financière actuelle du Nouveau-Brunswick est en partie attribuable au fait que les paiements de transfert fédéraux ont apporté une contribution moindre que dans le passé aux finances publiques de la province. Il démontre en outre que si les paiements de transfert fédéraux à l'appui des dépenses publiques du Nouveau-Brunswick étaient demeurés au niveau des paiements de la décennie précédant 1982, la situation fiscale du Nouveau-Brunswick serait bien meilleure.

Les modifications apportées aux accords relatifs au financement des soins de santé et de l'enseignement postsecondaire sont en partie responsables d'une diminution de l'aide fédérale "traditionnelle" au Nouveau-Brunswick. De ce fait, le Nouveau-Brunswick a dû assumer une part accrue du coût des soins de santé et de l'enseignement postsecondaire.

Les coupures importantes dans les paiements de péréquation au Nouveau-Brunswick au cours des cinq dernières années, ont été un facteur prépondérant de la diminution du rôle du gouvernement fédéral. Ces coupures ont été le résultat de deux faiblesses inhérentes à la formule de péréquation. Il a été démontré que la formule n'a pas produit l'augmentation des droits à laquelle on aurait pu s'attendre parce que les provinces collectivement ont financé l'augmentation des dépenses au cours des dernières années par des déficits plutôt que par une augmentation des recettes qui sont le fondement du programme de péréquation. De façon tout aussi importante, il a été démontré que la formule de péréquation n'a pas réussi à évaluer la capacité fiscale de façon précise et qu'elle a ainsi privé certaines provinces de leur juste part des droits de péréquation.

Le Nouveau-Brunswick a eu à faire face à une situation financière très difficile au cours des cinq dernières années. L'augmentation des déficits et de la dette, les augmentations d'impôt et les coupures de dépenses sont devenues monnaie courante. Cette situation découle la récession de 1982 et des imperfections du régime de transfert fédéral.

Les cinq prochaines années seront critiques pour le Nouveau-Brunswick. Cependant, avec les modifications apportées au FPE par le projet de loi C-96 et les changements qui ont été approuvés pour le programme de péréquation par le projet de loi C-44, il est évident qu'il reste beaucoup à faire pour rétablir la santé financière du Nouveau-Brunswick et de certaines autres provinces. Le régime de transfert devra faire l'objet de contrôles serrés afin que la situation des cinq dernières années ne persiste pas également durant les cinq prochaines années.

ANNEXE 1

LA FORMULE DE PÉRÉQUATION DE 1987 À 1992

ANNEXE 1

LE RÉGIME FISCAL REPRÉSENTATIF ET LA FORMULE DE PÉRÉQUATION DE 1987

La formule de péréquation de 1987 à 1992 sera appliquée essentiellement de la même façon que celle du programme de 1982.

La formule de 1987 a pour effet d'assujettir à la péréquation le potentiel de recettes de chaque province jusqu'à concurrence d'une "norme de la moyenne représentative" formée des capacités fiscales de la Colombie-Britannique, du Manitoba, de la Saskatchewan, du Québec et de l'Ontario. Cette norme de la moyenne représentative a d'abord été adoptée en 1982; auparavant, une norme nationale était utilisée.

Une province devient admissible à recevoir des paiements de péréquation lorsque sa capacité fiscale par habitant est inférieure à la capacité fiscale par habitant des cinq provinces qui constituent la norme. La formule de 1987 a pour effet d'assujettir à la péréquation le rendement par habitant de chacune des 38 sources de revenu de chaque province pour qu'il corresponde au rendement par habitant des cinq provinces qui constituent la norme.

Le tableau suivant présente une liste des sources de revenu assujetties à la péréquation selon la formule de 1987.

REVENUS FAISANT L'OBJET DE PÉRÉQUATION SELON LA FORMULE DE 1987

1. Impôts sur le revenu des particuliers
2. Revenus tirés d'entreprises
3. Impôts sur le capital
4. Taxes générales et diverses sur les ventes*
5. Taxes sur le tabac
6. Taxes tirées de la vente de l'essence
7. Taxes tirées de la vente du carburant diesel
8. Permis des véhicules à moteur non commerciaux
9. Permis des véhicules à moteur commerciaux
10. Revenus tirés de la vente des boissons alcooliques fortes

11. Revenus tirés de la vente du vin
12. Revenus tirés de la vente de la bière
13. Primes d'assurance-maladie et d'assurance-hospitalisation
14. Taxes afférentes aux pistes de course
15. Revenus provenant des exploitations forestières
16. Revenus tirés du nouveau pétrole
17. Revenus tirés du pétrole désigné PRNP
18. Revenus tirés de l'ancien pétrole
19. Revenus tirés du pétrole lourd
20. Revenus tirés du pétrole obtenu par des opérations minières
21. Revenus provenant du gaz naturel vendu à l'intérieur du pays
22. Revenus provenant du gaz naturel exporté
23. Cession des concessions de la Couronne
24. Revenus provenant des minerais - fer
25. Revenus provenant des minerais - uranium
26. Revenus provenant des minerais - amiante
28. Revenus provenant des minerais - charbon*
29. Revenus provenant des minerais - autres
30. Revenus provenant des minerais - potasse*
31. Location d'énergie hydro-électrique
32. Primes d'assurance
33. Impôts sur la feuille de paie
34. Impôts immobiliers provinciaux et locaux*
35. Revenus tirés des loteries*
36. Revenus et impôts provinciaux divers
37. Revenus partagés : revenu en main non réparti
38. Revenus partagés : ressources minérales extracôtières

---

*Des modifications techniques ont été apportées aux assiettes fiscales de ces sources de revenu pour la formule de 1987 à 1992. Les droits successoraux et les impôts sur les dons, qui étaient assujettis à la péréquation selon la formule de 1982, ont été éliminés de la formule de 1987 comme catégories distinctes de revenu, puisqu'ils ne constituent plus des sources de revenu importantes. Selon la formule de 1987, les revenus provenant de ces sources appartiendront à la catégorie des revenus et impôts divers.

Méthode de calcul des paiements de péréquation

Chaque source de revenu a une assiette fiscale correspondante qui est définie de la même façon pour toutes les provinces. La capacité fiscale est représentée par le rendement par habitant de ces assiettes fiscales lorsque les taux moyens nationaux de l'impôt sont appliqués. Une province a une capacité fiscale insuffisante lorsque son rendement par habitant est inférieur au rendement par habitant correspondant des provinces qui constituent la norme. Il y aura un excédent lorsque le rendement par habitant de la province sera supérieur à la norme. La somme des capacités fiscales (excédent ou insuffisance) d'une province à l'égard des 38 sources de revenu donne un total par habitant que l'on multiplie par le chiffre de la population pour connaître les droits de péréquation de la province.

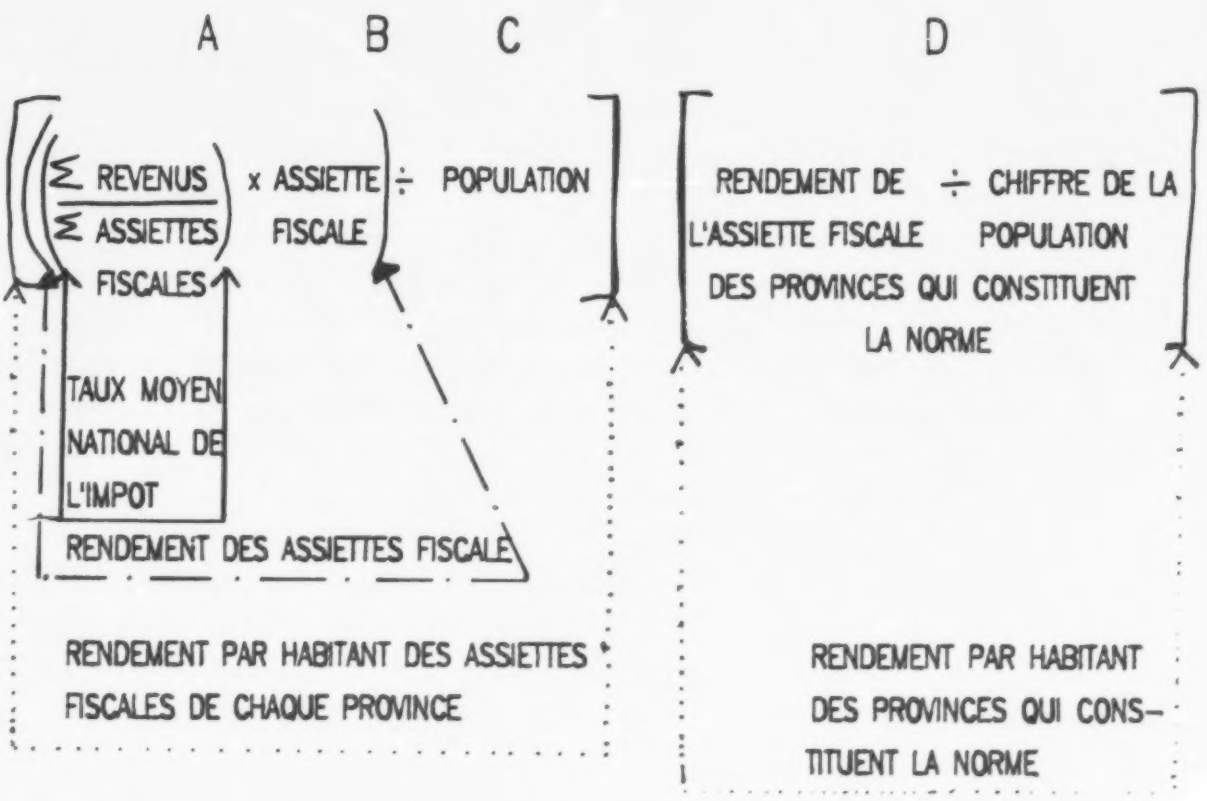
L'ensemble des droits de péréquation d'une province au cours d'une année donnée est la somme des droits se rapportant aux 38 sources de revenu assujetties à la péréquation. La méthode à suivre pour déterminer le droit annuel de péréquation de chaque province est la suivante :

1) l'assiette fiscale de chaque province est évaluée à l'égard de chaque source de revenu;

2) un taux d'imposition national moyen pour chaque source de revenu est calculé en divisant les recettes totales de toutes les provinces par la somme de la valeur des assiettes fiscales de toutes les provinces;

3) le taux moyen national de l'impôt est appliqué à l'assiette fiscale de chaque province pour chaque source de revenu, et le rendement est exprimé en données par habitant;

DIAGRAMME 1



Description des étapes :

A: Les taux moyens nationaux de l'impôt s'obtiennent en divisant la somme des revenus provenant de 38 sources par la somme des assiettes fiscales correspondantes.

B: Les taux moyens nationaux de l'impôt sont appliqués aux 38 assiettes fiscales de chaque province, ce qui donne le rendement.

C: Le rendement est ensuite exprimé en données par habitant.

D: Les rendements des assiettes fiscales des provinces qui constituent la norme sont additionnés et exprimés en données par habitant.

La différence entre le rendement par habitant des provinces qui constituent la norme (D) et le rendement par habitant d'une province (A.B.&C.) donne un excédent(−) ou une insuffisance(+)pour chaque source de revenu. Ces différences sont multipliées par le chiffre de la population et additionées. Si le résultat est positif,la province recevra des paiements de péréquation,puisque son rendement sera inférieur à celui des provinces qui constituent la norme.

4) on détermine le rendement par habitant de la norme de la moyenne représentative par source de revenu en additionnant les résultats obtenus à l'étape 3 pour les cinq provinces qui constituent la norme;

5) on détermine l'insuffisance ou l'excédent du rendement par habitant de chaque province pour chaque source de revenu en retranchant ce rendement de celui qui correspond à la norme;

6) on détermine le droit de péréquation en additionnant les résultats obtenus à l'étape 5 et en multipliant le total par le chiffre de la population de chaque province.

Le diagramme 1 présente un schéma de cette démarche et une description de chaque étape.

ANNEXE 2

LA FORMULE DE FPE DE 1986

ANNEXE 2

LE FINANCEMENT DES PROGRAMMES ÉTABLIS (F.P.E.)

En 1977-1978, le financement des programmes établis (FPE) a remplacé trois programmes dont les coûts étaient partagés, soit l'assurance-hospitalisation, les soins médicaux et l'enseignement postsecondaire. Lorsque le financement global au titre des programmes établis a été instauré en 1977, on ne s'est plus fondé sur les hausses annuelles des dépenses provinciales affectées aux soins de santé et à l'enseignement postsecondaire pour déterminer les augmentations annuelles des contributions fédérales à ces programmes. Pour calculer le montant de ces dernières en vertu du FPE, on s'est fondé sur la croissance de l'économie nationale, plus précisément sur un facteur de progression du PNB.

À l'origine, le financement global au titre du FPE a été établi en fonction du montant réel national par habitant injecté par le gouvernement fédéral dans ces trois programmes en 1975-1976. Ce financement devait augmenter chaque année selon le taux de croissance du PNB par habitant exprimé sous forme de moyenne mobile sur trois ans. À la suite du dernier changement apporté à la formule du FPE, le facteur de progression du PNB applicable au financement global sera abaissé de 2 pour cent chaque année à compter de 1986-1987. En conséquence, le taux de croissance du financement global au titre du FPE sera réduit, de même que la croissance des paiements en espèces versés aux provinces au titre du FPE.

Mode de calcul des paiements en espèces au titre du FPE

Le transfert fiscal au titre du FPE a deux composantes : un paiement en espèces et un transfert de points d'impôt, ce dernier étant assujetti à la péréquation de façon qu'un point d'impôt ait la même valeur pour toutes les provinces. En 1977-1978, le transfert de points d'impôt a entraîné des dégrèvements respectifs de 13,5 points et d'un point pour l'impôt fédéral sur le revenu des particuliers et celui des sociétés. Les provinces ont donc bénéficié d'une plus grande marge de manoeuvre pour augmenter leurs impôts afin de financer leurs programmes de soins de santé et d'enseignement postsecondaire.

Les paiements en espèces qui sont versés tous les ans à chacune des provinces au titre du FPE dépendent d'un certain nombre de facteurs, notamment du produit national brut, de la valeur des points d'impôt transférés depuis l'instauration du FPE, ainsi que la péréquation connexe, et du chiffre de la population provinciale.

Voici les étapes à suivre pour déterminer la subvention en espèces à laquelle le Nouveau-Brunswick a droit au titre du FPE pour l'année 1987-1988.

Étape 1 Le facteur de progression du PNB pour 1987-1988 est déterminé à l'aide des évaluations du produit national brut de 1983 et 1986.

Étape 2 Le facteur d'accroissement du PNB pour 1987-1988 qui a été déterminé à l'étape 1 est abaissé de 2 points de pourcentage et le résultat est multiplié par la valeur nationale par habitant de l'ensemble des paiements en espèces et des points d'impôt au titre du FPE pour 1986-1987, afin de déterminer la valeur nationale par habitant de ce même financement global pour 1987-1988.

Étape 3 La valeur de l'ensemble des paiements en espèces et des points d'impôt du Nouveau-Brunswick au titre du FPE pour 1987-1988 est déterminée en multipliant la valeur nationale par habitant de l'ensemble des paiements en espèces et des points d'impôt au titre du FPE pour 1987-1988 qui a été calculée à l'étape 2 par le chiffre de la population du Nouveau-Brunswick pour 1987.

Étape 4 Le paiement en espèces au titre du FPE est essentiellement un montant résiduaire. Pour 1987-1988, la subvention en espèces du Nouveau-Brunswick au titre du FPE s'obtient en retranchant la valeur des points d'impôt assujettis à la péréquation pour 1987-1988 et initialement transférés à la province lors de l'instauration du FPE de la valeur de l'ensemble des paiements en espèces et des points d'impôt du Nouveau-Brunswick au titre du FPE pour 1987-1988 (voir l'étape 3).

Le taux de croissance de la subvention en espèces au titre du FPE peut être différent de celui de l'ensemble des paiements en espèces et des points d'impôt. En effet, la subvention en espèces au titre du FPE est essentiellement un montant résiduaire, une fois que la valeur des points d'impôt en vertu du FPE et la péréquation connexe ont été déterminées. Voici un exemple à ce sujet :

(1) Le facteur de progression du PNB sert à déterminer la croissance du financement global sous forme de paiements en espèces et de transfert de points d'impôt au titre du FPE, c'est-à-dire la différence entre le total de l'année 2 comparativement à l'année 1.

(2) Cependant, la valeur du transfert de points d'impôt à l'année 2 détermine en dernier ressort la valeur de la subvention en espèces au titre du FPE pour cette même année.

ANNEXE 3

COMPARAISON INTERPROVINCIALE DES DÉPENSES PROVINCIALES ET LOCALES DU SECTEUR PUBLIC

TOTAL DES DÉPENSES PROVINCIALES ET LOCALES ACTUELLES À L'ÉGARD DES SERVICES ET AVANTAGES
$ PAR HABITANT
(À L'EXCLUSION DES FRAIS DE LA DETTE ET DES DÉPENSES EN IMMOBILISATIONS ESTIMATIVES PROVINCIALES ET LOCALES)

ANNÉE	T.-N.	Î. P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qc	ONT.	MAN.	SASK.	ALB.	C.-B.	T. N.-O. ET YUKON	CANADA
1972	753	820	747	771	917	914	844	792	929	850		890
1973	847	980	928	852	1 019	1 034	964	910	1 106	1 063		1 020
1974	1 070	1 186	1 056	998	1 270	1 253	1 206	1 203	1 486	1 343		1 266
1975	1 331	1 454	1 288	1 246	1 529	1 484	1 530	1 467	1 736	1 690		1 526
1976	1 529	1 552	1 423	1 375	1 804	1 659	1 724	1 737	2 158	1 787		1 743
1977	1 502	1 935	1 677	1 446	2 035	1 840	1 978	1 943	2 208	1 933		1 925
1978	2 091	2 017	1 872	1 581	2 307	1 968	1 832	2 042	2 531	2 096		2 114
1979	2 078	1 978	1 931	1 706	2 517	2 078	2 013	2 321	2 928	2 400		2 303
1980	2 324	2 120	2 299	1 966	2 898	2 295	2 363	2 648	3 341	2 807		2 621
1981	2 438	2 489	2 747	2 311	3 281	2 586	2 666	2 981	3 794	3 248		2 980
1982	2 808	2 853	2 804	2 737	3 697	2 932	3 027	3 400	4 889	3 651		3 422
1983	3 109	2 986	3 008	2 885	4 045	3 184	3 484	3 583	5 084	3 819		3 688
1984	2 974	2 971	3 300	3 038	4 066	3 351	3 644	3 770	5 336	3 936		3 816
1985	3 232	2 958	3 341	3 255	4 391	3 720	3 879	3 967	5 853	3 882		4 108
1986	3 476	3 300	3 434	3 441	4 708	3 859	3 975	4 188	5 980	4 049		4 302

TOTAL DES DÉPENSES PROVINCIALES ET LOCALES ACTUELLES À L'ÉGARD DES SERVICES ET AVANTAGES
PAR HABITANT EN POURCENTAGE DU TOTAL POUR LE CANADA
(À L'EXCLUSION DES FRAIS DE LA DETTE ET DES DÉPENSES EN IMMOBILISATIONS ESTIMATIVES PROVINCIALES ET LOCALES)

ANNÉE	T.-N.	Î. P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qc	ONT.	MAN.	SASK.	ALB.	C.-B.
1972	84,6	92,1	83,9	86,6	103	102,7	94,8	88,9	104,3	95,5
1973	83	96	91	83,5	99,9	101,4	94,5	89,1	108,4	104,2
1974	84,5	93,7	83,4	78,9	100,3	99	95,3	95,1	117,4	106,1
1975	87,2	95,3	84,4	81,6	100,2	97,2	100,3	96,2	113,8	110,8
1976	87,7	89,1	81,7	78,9	103,5	95,2	98,9	99,6	123,8	102,5
1977	78	100,5	87,1	75,1	105,7	95,6	102,7	100,9	114,7	100,4
1978	98,9	95,4	88,6	74,8	109,1	93,1	86,6	96,6	119,7	99,2
1979	90,2	85,9	83,8	74,1	109,3	90,2	87,4	100,8	127,2	104,2
1980	88,7	80,9	87,7	75	110,5	87,5	90,1	101	127,4	107,1
1981	81,8	83,5	92,2	77,6	110,1	86,8	89,5	100	127,3	109
1982	82,1	83,4	81,9	80	108	85,7	88,5	99,4	142,9	106,7
1983	84,3	80,9	81,5	78,2	109,7	86,3	94,5	97,1	137,8	103,5
1984	77,9	77,9	86,5	79,6	106,6	87,8	95,5	98,8	139,8	103,2
1985	78,7	72	81,3	79,2	106,9	90,5	94,4	96,6	142,5	94,5
1986	80,8	76,7	79,8	80	109,4	89,7	92,4	97,3	139	94,1

TOTAL DES DÉPENSES GÉNÉRALES BRUTES PROVINCIALES ET LOCALES
$ PAR HABITANT
(Y COMPRIS LES DÉPENSES EN IMMOBILISATIONS ET LES FRAIS DE LA DETTE)

ANNÉE	T.-N.	Î. P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qc	ONT.	MAN.	SASK.	ALB.	C.-B.	T. N.-O. ET YUKON	CANADA
1966	577	506	451	446	521	558	493	594	664	530	508	544
1967	641	560	544	553	623	642	545	646	737	607	680	629
1968	666	579	621	600	672	748	614	698	821	678	791	704
1969	673	706	716	637	749	843	715	740	927	796	1 457	793
1970	796	868	804	825	902	981	846	806	1 057	867	2 036	926
1971	1 117	1 008	888	875	1 061	1 096	958	894	1 163	978	2 359	1 053
1972	1 069	1 079	987	987	1 180	1 168	1 075	1 012	1 205	1 092	2 859	1 145
1973	1 215	1 310	1 191	1 126	1 312	1 301	1 203	1 129	1 385	1 312	3 117	1 294
1974	1 537	1 495	1 379	1 397	1 582	1 564	1 480	1 498	1 856	1 645	3 571	1 587
1975	1 908	1 875	1 653	1 684	1 899	1 832	1 837	1 835	2 221	2 015	3 936	1 898
1976	2 089	1 871	1 773	1 848	2 213	2 020	2 095	2 153	2 636	2 171	4 602	2 141
1977	2 102	2 321	2 043	1 960	2 498	2 229	2 387	2 437	2 778	2 361	5 379	2 368
1978	2 757	2 530	2 310	2 125	2 802	2 392	2 325	2 603	3 179	2 569	6 097	2 602
1979	2 859	2 637	2 424	2 308	3 041	2 540	2 604	3 023	3 700	2 900	6 827	2 844
1980	3 101	2 880	2 804	2 601	3 544	2 798	3 006	3 366	4 266	3 350	7 037	3 233
1981	3 211	3 167	3 430	2 995	3 992	3 131	3 401	3 835	5 086	3 862	8 132	3 683
1982	3 754	3 613	3 590	3 607	4 488	3 570	3 874	4 388	6 579	4 304	8 852	4 244
1983	4 156	3 636	3 852	3 795	4 841	3 860	4 473	4 682	6 483	4 564	10 324	4 524
1984	4 101	3 799	4 184	4 079	4 951	4 107	4 702	4 864	6 640	4 691	11 451	4 707
1985	4 512	3 925	4 338	4 318	5 349	4 525	4 922	5 304	7 252	4 755	12 888	5 075
1986	4 821	4 349	4 560	4 501	5 709	4 692	5 255	5 583	7 436	4 958	14 012	5 319

REMARQUE : Le total pour le Canada comprend le Yukon et les T. N.-O.

TOTAL DES DÉPENSES GÉNÉRALES BRUTES PROVINCIALES ET LOCALES PAR HABITANT
EN POURCENTAGE DU TOTAL POUR LE CANADA
(Y COMPRIS LES DÉPENSES EN IMMOBILISATIONS ET LES FRAIS DE LA DETTE)

ANNÉE	T.-N.	Î. P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qc	ONT.	MAN.	SASK.	ALB.	C.-B.	T. N.-O. ET YUKON
1966	106,2	93,1	82,9	82,1	95,9	102,6	90,7	109,3	122,2	97,5	93,5
1967	101,9	89	86,5	87,9	99,1	102	86,7	102,7	117,2	96,5	108
1968	94,5	82,2	88,1	85,2	95,4	106,3	87,2	99,2	116,5	96,2	112,3
1969	84,8	89,1	90,3	80,3	94,5	106,3	90,1	93,3	116,9	100,3	183,8
1970	86	93,8	86,9	89,2	97,5	106	91,4	87,1	114,3	93,6	220
1971	106	95,7	84,3	83	100,8	104	90,9	84,9	110,4	92,8	224
1972	93,4	94,2	86,2	86,2	103	102	93,9	88,4	105,2	95,4	249,6
1973	93,9	101,2	92,1	87	101,4	100,5	93	87,3	107,1	101,4	240,9
1974	96,9	94,2	86,9	88,1	99,7	98,6	93,3	94,4	117	103,7	225,1
1975	100,5	98,8	87,1	88,7	100	96,6	96,8	96,7	117	106,2	207,4
1976	97,6	87,4	82,8	86,3	103,4	94,4	97,9	100,6	123,2	101,4	215
1977	88,8	98	86,3	82,8	105,5	94,1	100,8	102,9	117,3	99,7	227,2
1978	106	97,2	88,8	81,7	107,7	91,9	89,4	100	122,2	98,7	234,3
1979	100,5	92,7	85,2	81,2	106,9	89,3	91,5	106,3	130,1	101,9	240
1980	95,9	89,1	86,7	80,4	109,6	86,5	93	104,1	131,9	103,6	217,6
1981	87,2	86	93,1	81,3	108,4	85	92,3	104,1	138,1	104,9	220,8
1982	88,5	85,1	84,6	85	105,7	84,1	91,3	103,4	155	101,4	208,6
1983	91,9	80,4	85,1	83,9	107	85,3	98,9	103,5	143,3	100,9	228,2
1984	87,1	80,7	88,9	86,7	105,2	87,3	99,9	103,3	141,1	99,7	243,3
1985	88,9	77,3	85,5	85,1	105,4	89,2	97	104,5	142,9	93,7	253,9
1986	90,6	81,8	85,7	84,6	107,3	88,2	98,8	105	139,8	93,2	263,4

ANNEXE 4

LETTRE DE L'HONORABLE MICHAEL WILSON

CONCERNANT LES PAIEMENTS SUPPLÉMENTAIRES

DE PÉRÉQUATION

MINISTRE DES FINANCES

Le 28 mai 1985

L'honorable John B.M. Baxter, c.r., député
Ministre des Finances
Province du Nouveau-Brunswick
Centennial Building
C.P. 6000
Fredericton (Nouveau-Brunswick)
E3B 5H1

Monsieur le Ministre,

Je réponds par la présente aux deux lettres que vous m'avez écrites le 12 février 1985 au sujet de la situation difficile du Nouveau-Brunswick sur le plan financier et de certaines questions touchant l'Accord de recouvrement d'impôts qui existe entre votre province et le gouvernement fédéral.

Dans votre lettre concernant la situation financière du Nouveau-Brunswick, vous avez fait mention des paiements fédéraux de transfert versés à la province, notamment de la péréquation. Sur ce point, comme vous le savez, j'ai déposé un projet de loi qui prévoit un paiement supplémentaire de péréquation de 20 000 000 $ au Nouveau-Brunswick. Le problème dont vous m'avez fait part dans votre lettre concernant la situation du Nouveau-Brunswick et dont vous m'avez entretenu lorsque nous nous sommes rencontrés le 21 mars dernier est une des principales raisons pour lesquelles j'ai décidé d'accorder les paiements supplémentaires aux six provinces qui bénéficient de la péréquation.

Nous avons certainement fait de notre mieux pour reconnaître la situation particulière qui prévaut au Nouveau-Brunswick et pour en arriver à un système de paiements supplémentaires de péréquation qui soit le plus juste possible pour toutes les provinces. C'est là une décision qui n'était pas facile à prendre, lorsqu'on sait que le gouvernement fédéral fait face à une situation financière très difficile et qu'il n'était aucunement tenu de fournir une aide supplémentaire. Vous conviendrez donc avec moi que la solution est équitable et raisonnable dans les circonstances.

.../2

Vous avez mentionné qu'un des moyens de régler ce problème serait d'améliorer le programme de péréquation à l'aide d'une nouvelle évaluation de la capacité fiscale dans le cas des impôts fonciers. Sur ce point, même si cette proposition ne peut nous permettre de solutionner le problème plus général auquel nous nous sommes récemment heurtés, je suis prêt à étudier attentivement la possibilité de modifier l'assiette fiscale utilisée pour calculer les revenus tirés des impôts fonciers et assujettis à la péréquation. Cependant, comme cette proposition exige des changements fondamentaux de nature structurelle, il serait préférable à mon avis d'attendre jusqu'à la prochaine étude du programme de péréquation pour 1987, au cours de laquelle cette question pourra être examinée de façon détaillée.

En ce qui a trait aux paiements faits en vertu des accords de recouvrement d'impôts, je vous remercie de comprendre et d'accepter mon offre de prolonger la période de recouvrement en raison d'une baisse des paiements prévus jusqu'en mars. Comme vous le savez, je vous ai écrit depuis pour donner effet aux modifications qui ont dû être apportées à l'Accord.

Dans l'intervalle, j'ai aussi pris note de vos préoccupations au sujet de l'incidence de la baisse anticipée des recettes fiscales pour votre planification financière. Ce problème, vous en conviendrez aisément, est aussi le nôtre et nous l'étudions très attentivement afin de déterminer les facteurs en cause. Lorsque ce travail sera terminé, je vous en ferai connaître avec plaisir les résultats; je crois d'ailleurs que mes fonctionnaires ont déjà communiqué avec vous à ce sujet.

J'espère que le tout est à votre entière satisfaction et je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments distingués.

Michael H. Wilson

OTTAWA (Canada) K1A 0G5

ANNEXE 5

MÉMOIRE PRÉSENTÉ PAR LE NOUVEAU-BRUNSWICK
AU COMITÉ PARLEMENTAIRE CHARGÉ DE L'EXAMEN
DU PROJET DE LOI C-96

MÉMOIRE PRÉSENTÉ AU COMITÉ PARLEMENTAIRE AU SUJET DU PROJET DE LOI C-96

JUIN 1986

PROVINCE DU NOUVEAU-BRUNSWICK

INTRODUCTION

Le gouvernement du Nouveau-Brunswick est très préoccupé au sujet des répercussions du projet de loi C-96. Il a donc décidé de préparer le présent mémoire afin de formuler, devant le présent comité et, par l'entremise de ce dernier, au Parlement du Canada, ses commentaires sur ledit projet de loi et, d'une façon plus générale, sur les accords fiscaux fédéraux-provinciaux.

Le mémoire comporte en annexe une copie d'une résolution que l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick a adoptée à l'unanimité au sujet des réductions fédérales du taux de croissance des paiements de transfert versés aux provinces.

RÉPERCUSSIONS DU PROJET DE LOI C-96 POUR LE NOUVEAU-BRUNSWICK

Les paiements de péréquation et le FPE ont une importance primordiale pour le Nouveau-Brunswick. Pour l'année 1986-1987, la péréquation et le FPE engendreront des recettes de 944 millions de dollars pour le Nouveau-Brunswick, ce qui représente plus du tiers des recettes annuelles de la province. Il s'agit là d'un montant supérieur à l'ensemble de l'impôt sur le revenu des particuliers et de la taxe de vente de la province.

Comme la péréquation et le FPE jouent un rôle de premier plan dans la situation financière du Nouveau-Brunswick, tout changement qui leur est apporté est important. C'est pourquoi le Nouveau-Brunswick se soucie énormément des répercussions du projet de loi C-96, qui entraînera une baisse des paiements au titre du FPE et qui entrera en vigueur un an avant la conclusion des négociations concernant le programme de péréquation pour la période allant de 1987 à 1992.

Lorsque le financement global au titre des programmes établis a été instauré en 1977, on ne s'est plus fondé sur les hausses annuelles des dépenses provinciales affectées aux soins de santé et à l'enseignement postsecondaire pour déterminer les augmentations annuelles des contributions fédérales à ces programmes. Pour calculer le montant de ces dernières en vertu du FPE, on s'est fondé sur la croissance de l'économie nationale, plus précisément sur un facteur de progression du PNB.

En vertu du projet de loi C-96, le facteur de progression du PNB continuera à jouer un rôle important dans la détermination des augmentations

annuelles du FPE, mais le facteur de progression sera abaissé de deux points de pourcentage par rapport à ce qu'il aurait autrement été chaque année. Ce changement aura de graves répercussions sur la situation financière du Nouveau-Brunswick. Le graphique I qui suit présente une comparaison entre le montant que le Nouveau-Brunswick recevra en vertu de la nouvelle formule du FPE et celui qu'il aurait reçu si l'ancienne formule avait été conservée.

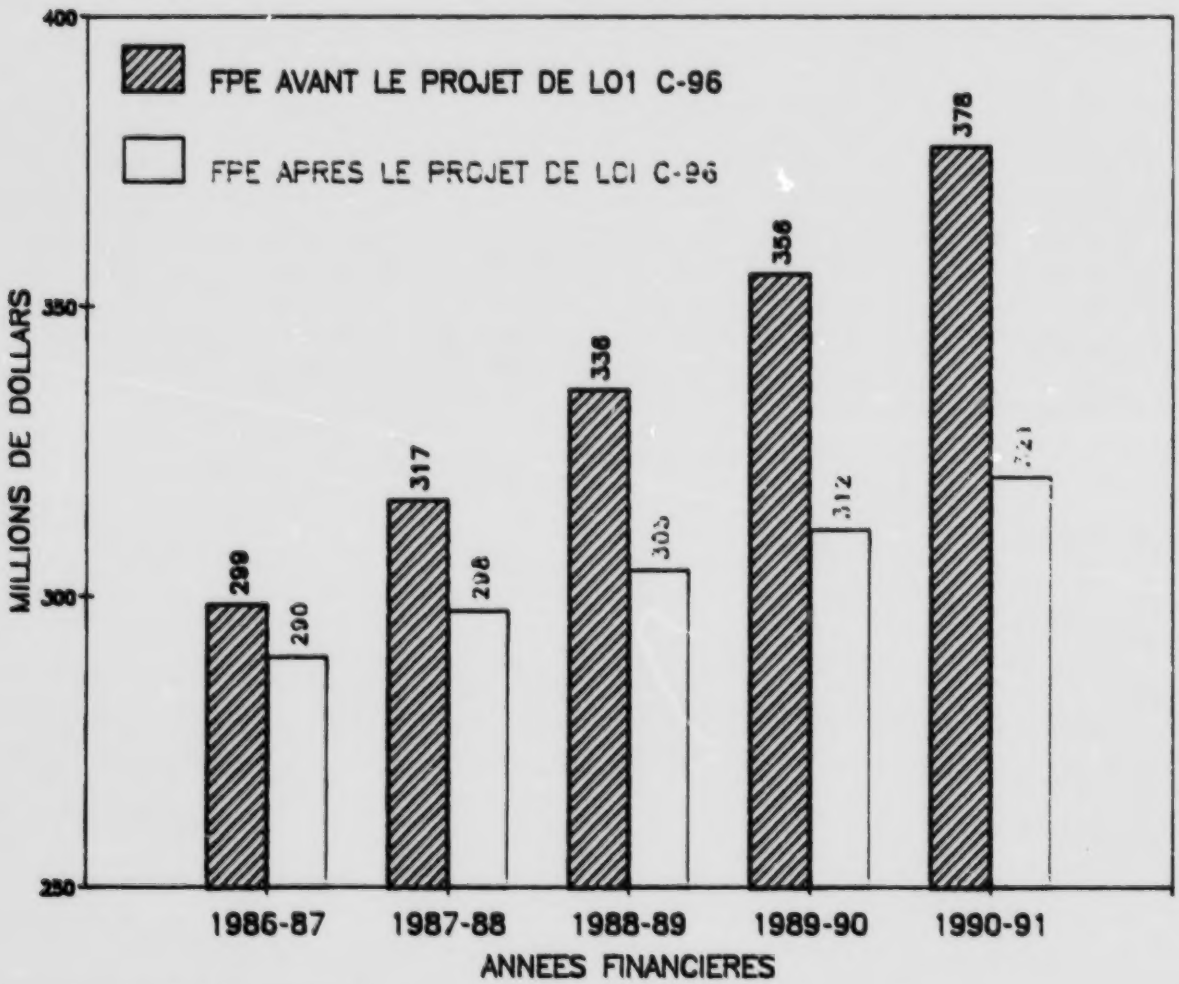
Le tableau I indique l'ampleur de la perte de recettes que le Nouveau-Brunswick subira à la suite de l'application du projet de loi C-96 au cours des cinq prochaines années. Selon le tableau, les répercussions seront relativement peu importantes pour l'année 1986-1987, c'est-à-dire une baisse de 9 millions de dollars par rapport à ce que la province aurait reçu si la formule de FPE n'avait pas été modifiée; toutefois, la perte augmente chaque année et totalisera 160 millions de dollars pour une période de cinq ans.

TABLEAU I

PERTES ANNUELLES DE RECETTES DU NOUVEAU-BRUNSWICK À LA SUITE DE L'APPLICATION DU PROJET DE LOI C-96

	en millions de dollars
1986-1987	9
1987-1988	19
1988-1989	31
1989-1990	44
1990-1991	57
Total	160

TABLEAU 1
PROJECTIONS DES SOMMES DE FPE
NOUVEAU-BRUNSWICK



SOURCE:MINISTERE DES FINANCES DU CANADA

En outre, comme l'indique clairement le graphique II qui suit, les pertes de recettes découlant de l'application du projet de loi C-96 donneront lieu à une baisse importante du taux de croissance des paiements à verser au Nouveau-Brunswick au titre du FPE.

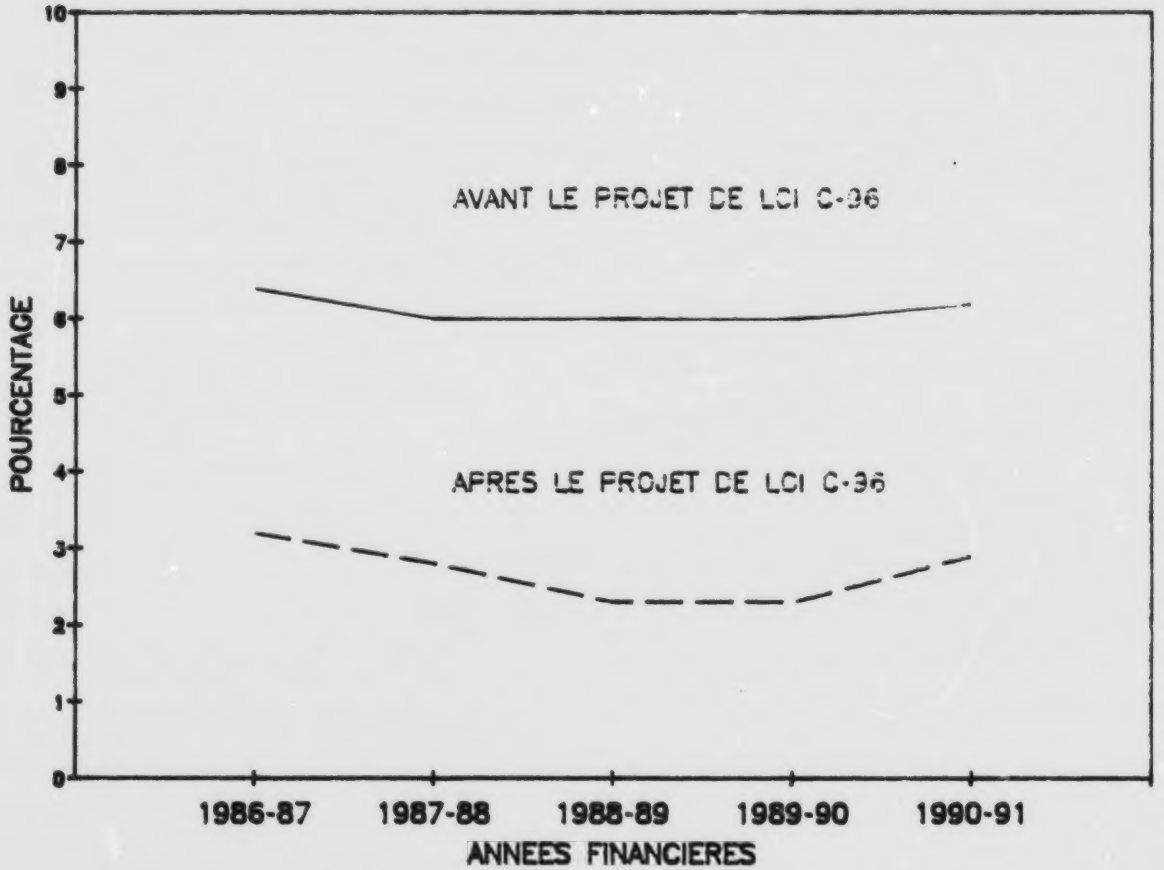
Certaines conclusions importantes se dégagent du graphique II. D'abord, même si les paiements au titre du FPE continueront d'augmenter en vertu du projet de loi C-96, l'augmentation sera beaucoup moins forte selon la nouvelle formule FPE que selon l'ancienne. En outre, ce qui est encore plus important, les taux de croissance appliqués en vertu de la nouvelle formule seront bien inférieurs à l'augmentation prévue des coûts des programmes de soins de santé et d'enseignement postsecondaire initialement visés par le FPE. Effectivement, selon la nouvelle formule de FPE, le taux de croissance des paiements pour 1986-1987 et 1987-1988 sera inférieur au taux d'inflation présumé dans le récent budget fédéral.

Les baisses de recettes sont toujours difficiles à supporter pour les provinces. Le projet de loi C-96 est particulièrement contraignant pour les provinces plus petites, parce qu'il s'ajoute à l'effet cumulatif des mesures précédemment adoptées pour réduire les engagements financiers du gouvernement fédéral à l'égard de l'enseignement postsecondaire et des soins de santé.

Ces mesures remontent au début des années 1970. En 1972, le gouvernement fédéral a commencé à prendre des dispositions pour réduire ses engagements financiers envers les provinces à l'égard de ces programmes importants, lorsqu'il a fixé une limite pour ses contributions à l'enseignement postsecondaire. Par la suite, en 1975, les contributions fédérales aux soins médicaux ont été plafonnées.

TABLEAU II
COMPARAISON DES TAUX DE CROISSANCE DU FPE

NOUVEAU-BRUNSWICK



SOURCE :MINISTERE DES FINANCES DU N.B.

L'imposition de limites et de plafonds était contraire à l'intention initiale de ces accords. Ainsi, dès le début des années 1970, le gouvernement fédéral n'était prêt à participer aux dépenses provinciales que jusqu'à concurrence d'un certain niveau; une fois celui-ci atteint, les provinces devaient financer ces programmes à l'aide de leurs propres ressources.

En vertu des accords fiscaux de 1977, les subventions conditionnelles que le gouvernement fédéral versait aux provinces à l'appui des soins médicaux, des services hospitaliers et de l'enseignement postsecondaire ont été remplacées par un nouveau programme appelé le financement des programmes établis. En vertu de ce programme, une seule subvention en espèces et un transfert de points d'impôt à l'égard de l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés ont remplacé les accords relatifs aux programmes à frais partagés selon lesquels le gouvernement fédéral participait au financement des soins médicaux, des services hospitaliers et de l'enseignement postsecondaire.

L'accord au sujet du FPE était un compromis. Un des objectifs clé de cet accord était l'élément de certitude qu'il offrait à long terme pour le gouvernement fédéral et les provinces. Ainsi, le gouvernement fédéral a obtenu la certitude que, indépendamment des montants que les provinces affecteraient à ces programmes, ses contributions ne dépasseraient pas la croissance de l'économie nationale. Pour leur part, les provinces ont obtenu la certitude que le gouvernement fédéral ne fixerait pas de limites et de plafonds arbitraires à l'égard de ses contributions et qu'elles pourraient planifier en conséquence.

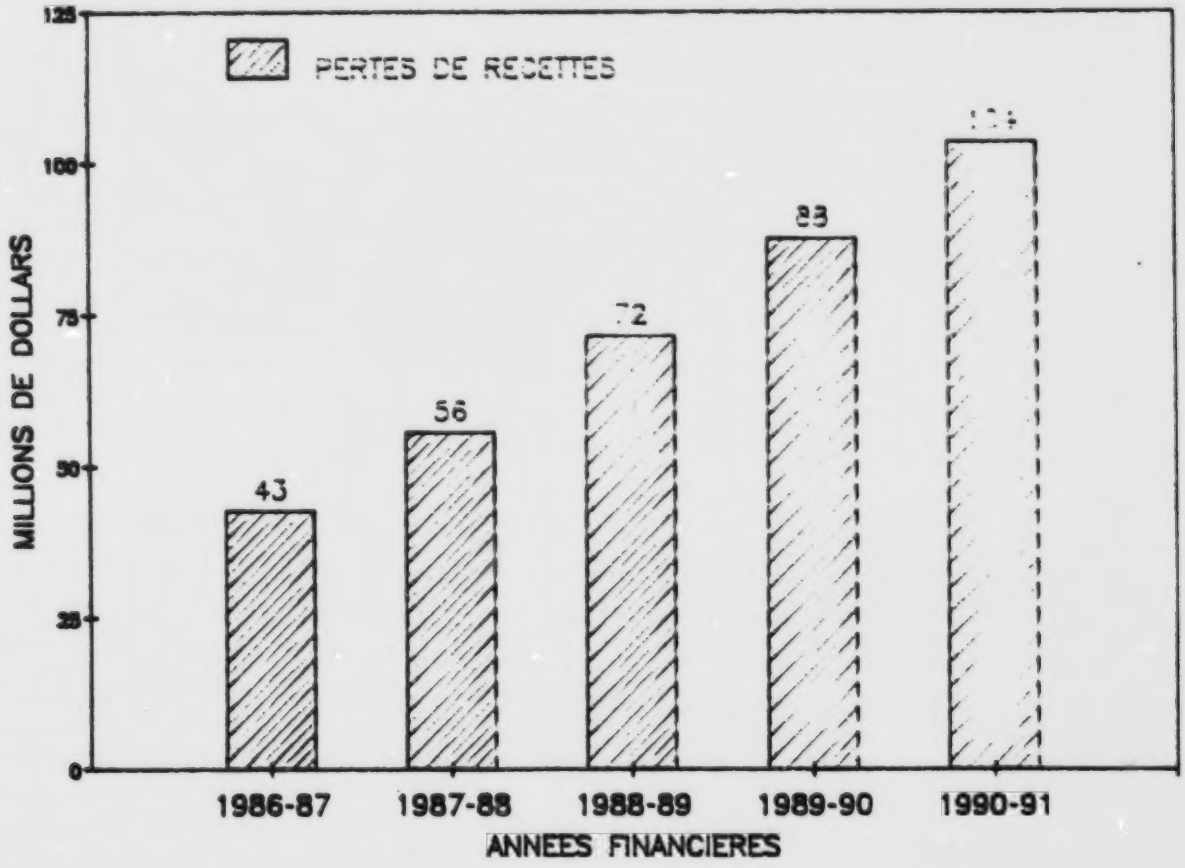
Pourtant, moins de deux ans après avoir convaincu les provinces d'accepter l'accord au sujet du FPE, le gouvernement fédéral a voulu en modifier les conditions et réduire de ce fait les paiements à verser aux provinces au titre du FPE. Les provinces se sont alors opposées avec succès aux coupures touchant le FPE, mais le gouvernement fédéral a réagi en réduisant d'autres paiements de transfert.

Lors du budget fédéral de 1981, le gouvernement du Canada a annoncé qu'il avait l'intention de modifier la formule de FPE afin d'économiser plus de cinq milliards de dollars au cours de la période allant de 1982 à 1987. Ce changement a été fait en 1982, contrairement aux recommandations de toutes les provinces, du Conseil économique du Canada et d'un groupe d'étude parlementaire formé de toutes les parties. Moins d'un an plus tard, le gouvernement du Canada a annoncé un autre changement et édicté une loi ayant pour effet de limiter arbitrairement les contributions au titre du FPE à l'égard de l'enseignement postsecondaire pour 1983 et 1984.

Pour le Nouveau-Brunswick, ces coupures représentent des coûts énormes et l'application du projet de loi C-96 ne fera qu'aggraver la situation. Bien qu'il soit difficile d'évaluer le coût total des coupures fédérales depuis 1972 en raison des problèmes techniques liés aux comparaisons entre les situations existant avant et après le régime du FPE, il est possible de faire des estimations des coûts des changements apportés au programme FPE initial. Ces estimations sont illustrées au graphique III.

Le graphique III présente les conséquences globales de la baisse de l'aide fédérale aux programmes de soins de santé et d'enseignement postsecondaire du Nouveau-Brunswick pour les années à venir. D'après ce graphique, pour l'année 1986-1987, le Nouveau-Brunswick recevra du gouvernement fédéral à l'égard des soins de santé et de l'enseignement postsecondaire environ 43 millions de dollars de moins que ce qu'il aurait reçu si la formule FPE initiale n'avait pas été modifiée. D'ici 1990, le Nouveau- Brunswick devra absorber des pertes de recettes de plus de 100 millions de dollars chaque année.

TABLEAU III
PERTES ANNUELLES DE RECETTES EN CONSEQUENCE DES CHANGEMENTS APPORTES AU FPE - NOUVEAU-BRUNSWICK



SOURCE:MINISTERE DES FINANCES DU N.B.

Depuis 1982-1983, le Nouveau-Brunswick est aux prises avec des problèmes financiers qui s'expliquent en partie par les modifications apportées à la formule de FPE en 1982 et 1983. De plus, le programme de péréquation n'a pas permis à la province d'obtenir les recettes initialement prévues par le gouvernement fédéral précédent, ce qui n'a fait qu'aggraver la situation financière du Nouveau-Brunswick. À la suite de tous ces changements, les paiements fédéraux de transfert, qui représentaient approximativement 47 pour cent des dépenses courantes du Nouveau-Brunswick de 1972 à 1982, ne couvraient qu'environ 41 pour cent de ces dépenses en 1985-1986.

La diminution de la participation fédérale aux dépenses provinciales a aggravé les difficultés financières et économiques engendrées par la récession de 1982. Cette récession est une des causes des déficits qui ont été enregistrés partout au Canada et de l'augmentation importante qu'a connue la dette du gouvernement. D'une façon générale, la détérioration des finances du Nouveau-Brunswick qui a commencé au début des années 1980 a été freinée et le déficit du compte courant de la province a été ramené sous contrôle. Cependant, la dette est beaucoup plus élevée qu'elle ne l'était et la partie des dépenses qui doit être affectée au paiement des intérêts sur la dette est bien supérieure à ce qu'elle était avant la récession.

La reprise économique qui a suivi la récession a été plus forte dans le centre du Canada, où les entreprises de fabrication non axées sur les ressources naturelles se sont bien tirées d'affaire, et plus faible dans les régions du pays caractérisées par une économie fondée sur l'exploitation des

ressources. De la même façon, la situation financière s'est améliorée plus rapidement dans certaines parties du pays que dans d'autres.

Si l'on examine attentivement les données financières, on s'aperçoit que la situation du Nouveau-Brunswick a changé de façon fondamentale par rapport à celles des autres provinces. Ainsi, en 1985-1986, le total des dépenses provinciales et locales par habitant du Nouveau-Brunswick ne représentait que 83,9 % de la moyenne canadienne, alors qu'il correspondait à 84,6 % de cette moyenne pour 1982-1983 et à 89 % pour 1970-1971. De plus, les statistiques sur le total des dépenses comprennent les paiements d'intérêts sur la dette, qui ne constituent pas des services offerts à la population. Lorsqu'on élimine les frais d'intérêts des comparaisons interprovinciales des dépenses pour avoir une meilleure idée des montants effectivement dépensés pour ces services, on obtient un pourcentage de 81,3 % pour le Nouveau-Brunswick par rapport à la moyenne canadienne en 1985-1986, de 83,4 % pour 1982-1983 et de 89,4 % pour 1970-1971, ce qui indique une baisse encore plus radicale.

À la lumière de ces données, il semble évident que le Nouveau-Brunswick doit comprimer ses dépenses dans une plus grande mesure que l'ensemble du pays et que l'écart historique entre les dépenses de cette province et celles de l'ensemble du Canada s'élargit. La situation est encore plus grave depuis 1982-1983, en raison des effets combinés de la récession et de la réduction des paiements de transfert fédéraux.

Malgré une baisse des dépenses générales par rapport à l'ensemble du Canada, le gouvernement du Nouveau-Brunswick a pu maintenir les services aux niveaux de base. Pour y parvenir, il a dû a) maintenir les salaires à un taux de croissance minimum en demandant aux employés du secteur public d'accepter des augmentations bien inférieures au taux d'inflation, de façon à maintenir la qualité des services et le niveau des emplois; b) se concentrer sur l'efficacité de la prestation des services en adoptant des mesures comme l'intégration de ministères et c) geler à toutes fins pratiques la gamme de services offerts à l'échelle provinciale. Ainsi, au Nouveau-Brunswick, il n'y a pas de garderie subventionnée par le gouvernement ni de supplément de revenu pour les personnes âgées à faible revenu. De plus, dans le domaine de la santé, le gouvernement fédéral a cessé de participer aux coûts avant que les programmes de santé du Nouveau-Brunswick ne viennent à échéance et les niveaux des services provinciaux assurés dans ce domaine sont bien inférieurs à la norme pour l'ensemble des provinces.

Les mesures de restriction du gouvernement n'ont pas touché uniquement les dépenses. Depuis 1982-1983, le Nouveau- Brunswick a augmenté ses taxes et impôts dans la plupart des domaines. Le fardeau fiscal de la province, c'est-à-dire l'ensemble des recettes fiscales par rapport au produit intérieur brut provincial, a augmenté de 16 pour cent depuis cette période, alors que l'augmentation moyenne a été de moins d'un pour cent pour toutes les provinces à l'égard de cette même période.

Les possibilités pour le Nouveau-Brunswick d'accroître ses recettes en augmentant ses taxes et impôts sont donc très restreintes maintenant. Le

secteur privé de la province dépend en grande partie des exportations de produits à base de ressources. Contrairement à certaines industries qui existent ailleurs au pays, l'industrie du Nouveau-Brunswick qui se voit confrontée à une augmentation de taxes ne peut réagir simplement en augmentant ses prix. Bref, c'est l'ensemble de l'industrie du Nouveau-Brunswick qui assumera vraisemblablement l'augmentation des taxes et impôts, et non les consommateurs de l'extérieur.

Les mesures fiscales constituent une grande source de préoccupations pour la province du Nouveau-Brunswick et une étude de l'ensemble du régime fiscal de la province est actuellement en cours.

Le gouvernement du Nouveau-Brunswick est fier, avec raison, d'avoir réussi à équilibrer presque entièrement son compte courant et à freiner la croissance de la part des recettes provinciales affectées au paiement des frais d'intérêt. Il a été très difficile pour le gouvernement d'atteindre ces résultats et il a fallu faire preuve de courage et de détermination politiques.

Grâce à l'amélioration de sa situation financière, le Nouveau-Brunswick est bien placé pour stimuler les investissements et la croissance. Cette croissance de l'économie provinciale est nécessaire, si l'on veut obtenir les recettes fiscales requises pour adoucir les contraintes auxquelles le gouvernement a dû faire face. Elle est également nécessaire pour alléger le fardeau fiscal supporté par l'économie de la province. Il faut bien reconnaître que, face à l'amélioration des services et à l'accroissement des salaires que connaissent d'autres territoires, le Nouveau-Brunswick ne pourra indéfiniment comprimer ses dépenses.

Le défi que le gouvernement doit relever est de trouver le moyen d'adoucir un régime de restrictions qui deviendra de plus en plus difficile à supporter. Le Nouveau-Brunswick doit trouver de toute urgence de nouvelles sources de recettes plutôt que d'essayer de s'accommoder de moins.

Dans le présent mémoire, nous avons décrit les principales caractéristiques de la situation qui prévaut au Nouveau-Brunswick en matière financière : une baisse des dépenses par rapport à celles des autres provinces et une augmentation des taxes et impôts. Si le système fédéral de transferts était appliqué de façon appropriée, nous n'en serions pas là; il est inacceptable que la détérioration de la situation financière soit beaucoup plus marquée dans une province que dans les autres. Devant ce phénomène, il faut admettre que le programmme de péréquation a des lacunes. Selon la Constitution du Canada, "le Parlement et le gouvernement du Canada prennent l'engagement de principe de faire des paiements de péréquation propres à donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour qu'ils soient en mesure d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables".

CONCLUSION

Les dispositions du projet de loi C-96 constituent une menace pour l'ensemble du régime fiscal du Nouveau-Brunswick : elles risquent de réduire à néant les efforts que le gouvernement a déployés pour améliorer la situation financière de la province. Si le programme de péréquation avait été appliqué de la façon prévue dans la Constitution, le Nouveau-Brunswick ne s'opposerait pas autant au projet de loi C-96. Cependant, au cours des dernières années, le gouvernement a été obligé de réduire ses dépenses et d'augmenter ses points d'impôt, ce qui indique une faille du programme de péréquation. En conséquence, les dispositions du projet de loi C-96 n'auront pas les mêmes retombées pour toutes les provinces, parce que la situation financière varie sensiblement d'une province à l'autre.

Le déficit national et l'endettement du pays sont des problèmes très sérieux. Le Nouveau-Brunswick l'a dit à maintes reprises; il a commencé à en parler avant même que la question ne soit soulevée à l'échelle fédérale. Le gouvernement du Nouveau-Brunswick a également affirmé que ces problèmes devaient être réglés d'une façon juste et équitable. Le déficit du secteur public devrait être réparti de façon équitable entre tous les Canadiens.

Ce n'est pas ce qui se produit en réalité. Les membres du présent comité doivent examiner la situation financière des diverses provinces visées par les mesures économiques fédérales prévues au projet de loi C-96 et se demander si ce fardeau est réparti de façon équitable entre les contribuables canadiens. Vous constaterez qu'il ne l'est pas.

Les mesures de restrictions fédérales forceront peut-être le Nouveau-Brunswick à accroître son déficit et sa dette. De cette façon, le gouvernement fédéral, dont la cote de crédit est AAA, transférera une partie de ses besoins d'emprunt au Nouveau-Brunswick, qui n'a qu'une cote A et un accès restreint aux fonds empruntés. Quant aux contribuables canadiens demeurant au Nouveau-Brunswick, ils devront payer des frais d'intérêt supérieurs à ceux qui auraient prévalu si le gouvernement fédéral avait engagé la dette.

Compte tenu de la façon dont le Nouveau-Brunswick s'en est tiré face à son propre problème financier, l'injustice du projet de loi C-96 est encore plus frappante. Si le gouvernement du Canada en avait fait autant quelques années plus tôt lorsque ses problèmes financiers sont devenus apparents, l'actuel gouvernement du Canada ne demanderait pas à la population du Nouveau-Brunswick de sacrifier plus de programmes et d'emprunter davantage.

ANNEXE

MOTION 4 PROPOSÉE PAR M. MCKENNA

ET AMENDÉE PAR L'HONORABLE J.B.M. BAXTER, c.r.

ATTENDU QUE le gouvernement du Canada a annoncé que le taux de croissance des paiements de transfert en vertu de la Loi sur le financement des programmes établis diminuera à compter de 1986; et ATTENDU QUE cette baisse du taux de croissance coûtera 9 000 000 $ cette année au Nouveau-Brunswick et coûtera au total environ 160 000 000 $ d'ici 1990-1991;

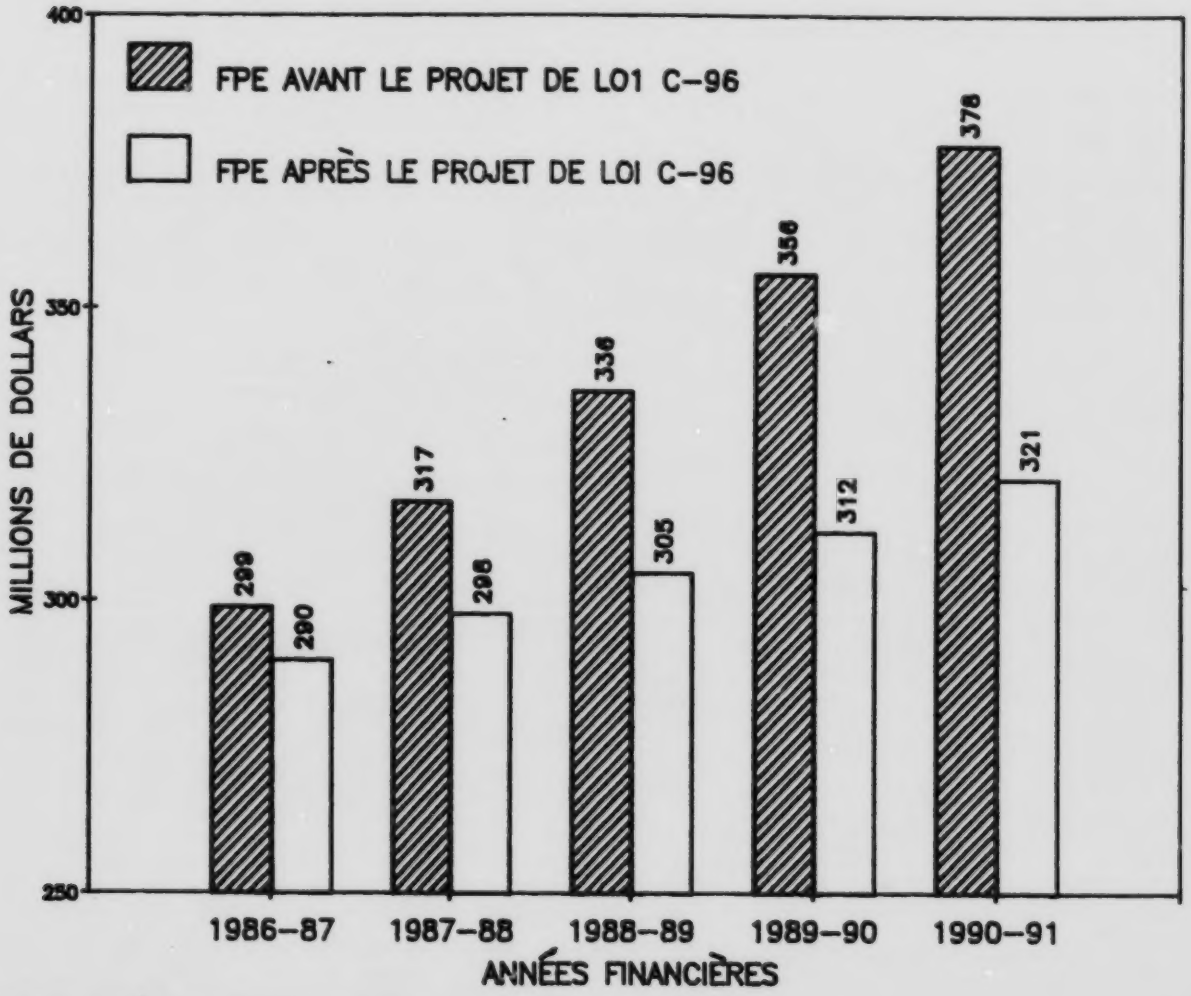
ATTENDU QUE l'assiette économique du Nouveau-Brunswick ne lui permet pas d'absorber cette perte;

EN CONSÉQUENCE, IL EST RÉSOLU que l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick demande au gouvernement du Canada de revoir sa décision unilatérale et de rétablir le financement des programmes établis au niveau convenu en 1982;

IL EST ÉGALEMENT RÉSOLU que l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick demande au gouvernement du Canada d'entamer des pourparlers avec les provinces de façon à en arriver à une entente mutuelle sur le niveau de financement en vertu de la Loi sur le financement des programmes établis pour l'année 1987-1988 et les années ultérieures;

IL EST ÉGALEMENT RÉSOLU que, si une réduction du taux de croissance du financement en vertu de la Loi sur le financement des programmes établis est convenue, le gouvernement fédéral prendra des mesures par l'entremise du programme de péréquation afin de dédommager les Provinces atlantiques de ces pertes au titre du FPE et veillera à ce que le programme de péréquation engendre suffisamment de recettes pour que toutes les provinces aient la possibilité d'offrir les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparable.

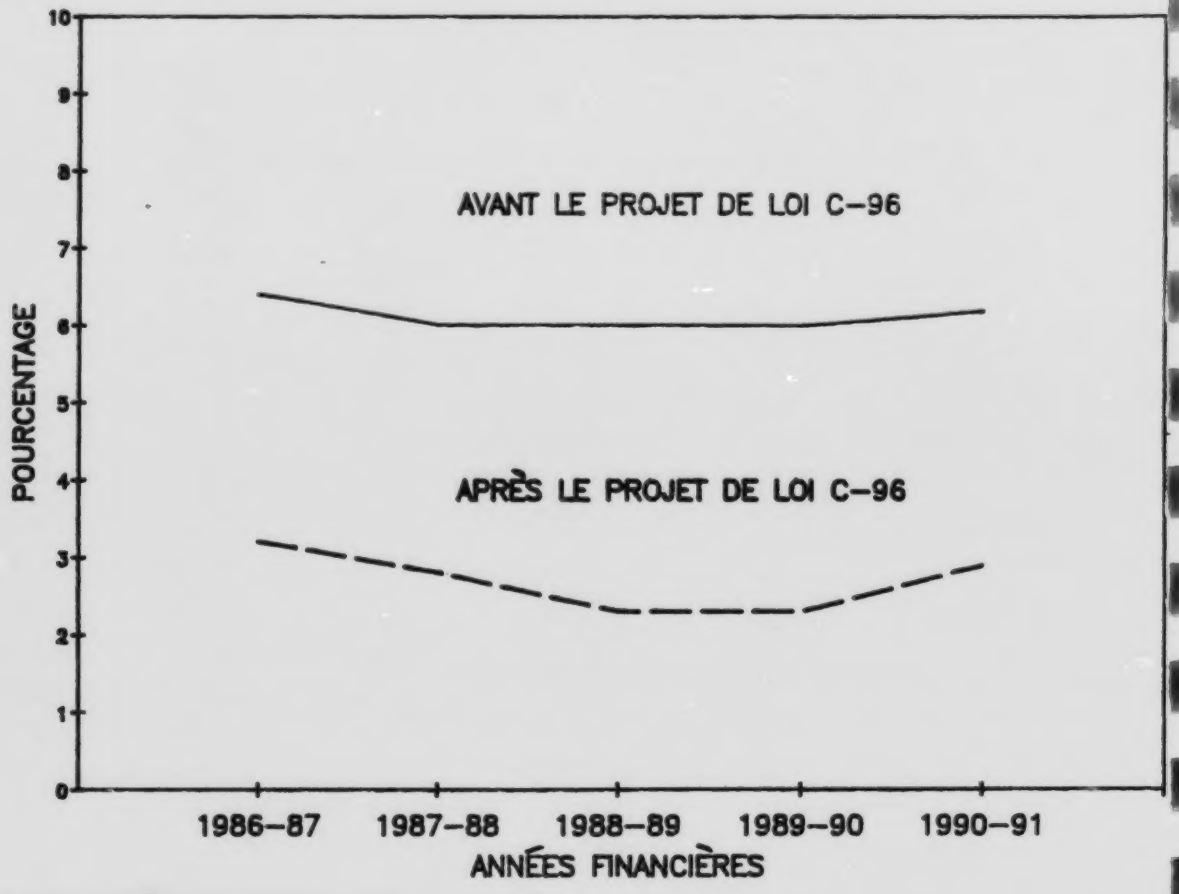
TABLEAU 1
PROJECTIONS DES SOMMES DE FPE
NOUVEAU-BRUNSWICK



SOURCE: MINISTÈRE DES FINANCES DU CANADA

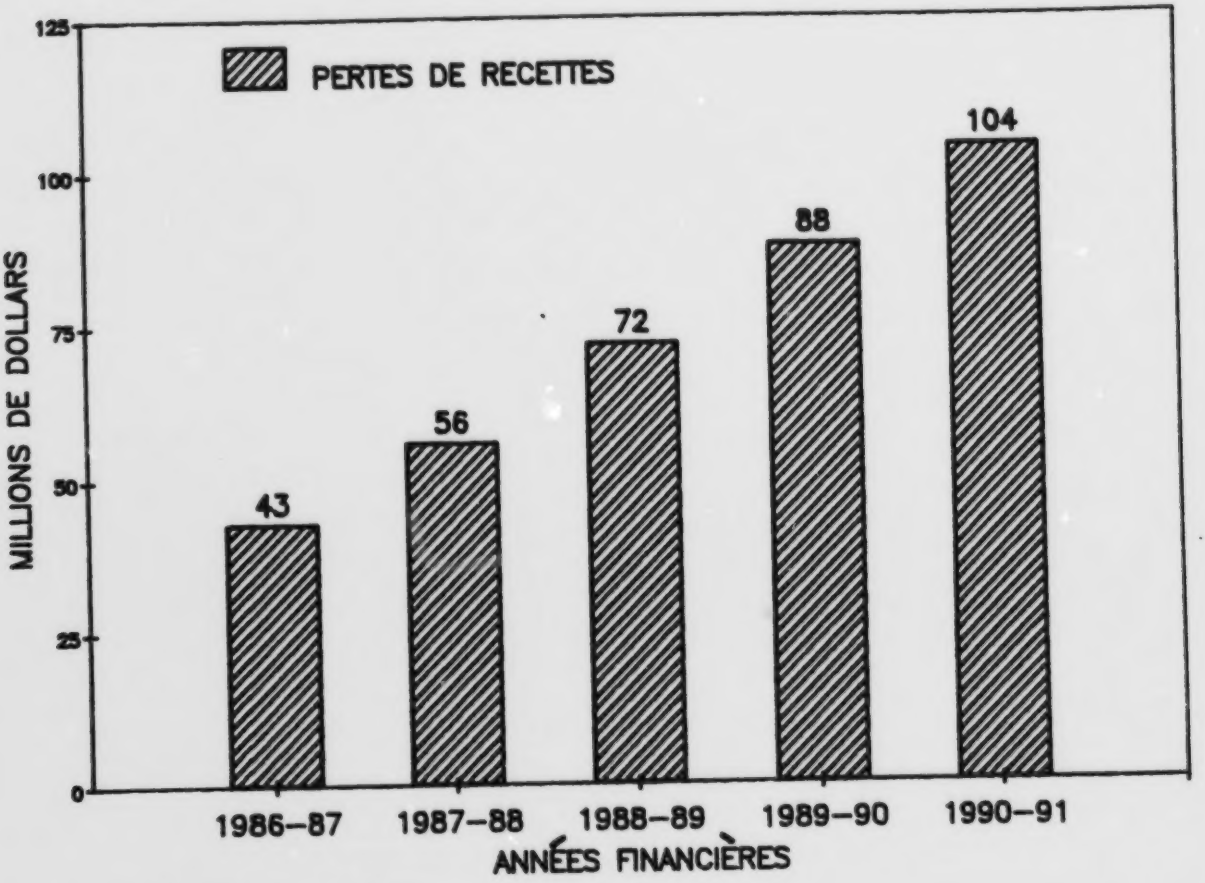
TABLEAU II
COMPARAISON DES TAUX DE CROISSANCE DU FPE

NOUVEAU–BRUNSWICK



SOURCE :MINISTÈRE DES FINANCES DU N.B.

TABLEAU III
PERTES ANNUELLES DE RECETTES EN CONSÉQUENCE DES CHANGEMENTS APPORTÉS AU FPE – NOUVEAU-BRUNSWICK



SOURCE: MINISTÈRE DES FINANCES DU N.B.

ANNEXE 6

CERTAINS DOCUMENTS TECHNIQUES
SUR LA FORMULE DE PÉRÉQUATION
DÉPOSÉS PAR LE NOUVEAU-BRUNSWICK
D'AOÛT 1985 À OCTOBRE 1986

L'ASSIETTE DES IMPÔTS IMMOBILIERS UTILISÉE DANS LA FORMULE DE PÉRÉQUATION : CRITIQUE ET CHANGEMENTS PROPOSÉS

Ministère des Finances
Province du Nouveau-Brunswick
Août 1985

Généralités

La province du Nouveau-Brunswick a un déficit structurel qu'elle est incapable d'éliminer, malgré d'importantes augmentations de taxes et d'impôts et de grandes réductions des dépenses.

Le déficit du Nouveau-Brunswick n'est pas attribuable à des dépenses excessives. Les dépenses du gouvernement du Nouveau-Brunswick ont figuré et figurent encore parmi les moins élevées au Canada. En outre, le déficit de la province ne saurait être attribué à un faible effort fiscal. En fait, la province du Nouveau-Brunswick est l'une des provinces qui exploite le plus son assiette fiscale.

Le déficit du Nouveau-Brunswick persiste en grande partie parce que les fonds versés en vertu de l'actuel système de transfert fédéral ne sont pas suffisants. Plus précisément, les objectifs du programme de péréquation ne sont pas atteints.

Pour savoir pourquoi les paiemments de péréquation versés au Nouveau-Brunswick ne sont pas suffisants, diverses questions pourraient être examinées. De l'avis du gouvernement du Nouveau-Brunswick, une des lacunes de la formule de péréquation réside dans la définition de l'assiette des impôts immobiliers. Comme cette assiette est mal définie, la province ne reçoit pas les paiements de péréquation qu'elle pourrait raisonnablement anticiper, compte tenu des objectifs du programmme de péréquation.

Le but du présent document est d'exposer les préoccupations du Nouveau-Brunswick à l'égard de l'assiette des impôts immobiliers et de décrire la proposition de la province en vue d'améliorer l'assiette actuelle ainsi que le programmme de péréquation.

Contexte

Les impôts immobiliers font l'objet d'une péréquation sous une forme ou l'autre depuis 1967-1968. À l'origine, seuls les impôts immobiliers prélevés par les gouvernements provinciaux étaient assujettis à la formule de péréquation. En 1973-1974, les impôts immobiliers locaux prélevés à des fins scolaires sont devenus admissibles à la péréquation et, en 1982-1983, les impôts immobiliers prélevés par les administrations locales à des fins municipales ont été ajoutés au programme. En conséquence, depuis 1982-1983, tous les impôts immobiliers provinciaux et municipaux font l'objet de la péréquation.

Lorsque les impôts immobiliers ont été inclus dans le programme de péréquation, ils ont joué un rôle relativement mineur dans la détermination des droits provinciaux. Effectivement, avant 1973-1974, les impôts immobiliers étaient classés dans la catégorie des revenus divers de la formule de péréquation alors appliquée.

La situation qui prévaut aujourd'hui est bien différente. Le tableau 1 qui suit présente une comparaison de l'importance des impôts immobiliers pour les droits de péréquation en 1977-1978, la première année de la dernière période quinquennale au cours de laquelle une norme de la moyenne représentative a été utilisée, et en 1982-1983, la première année au cours de laquelle ils ont fait l'objet d'une péréquation totale à l'aide de la norme actuelle des cinq provinces.

TABLEAU 1

DROITS ANNUELS DE PÉRÉQUATION RELATIFS AUX IMPOTS IMMOBILIERS EN MILLIONS DE $ ET EN POURCENTAGE DES DROITS TOTAUX

	1977-1978		1982-1983	
Province	(M$)	(%)	(M$)	(%)
Terre-Neuve	27,3	9,8	88,3	19,2
Île du Prince-Édouard	5,5	8,7	17,7	15,9
Nouvelle-Écosse	30,2	8,8	103,8	21,5
Nouveau-Brunswick	26,1	9,5	85	19,1
Québec	89	6,7	370,9	15,5
Manitoba	4,5	1,9	15,7	5,8
Saskatchewan	0,5	0,8	--	--
TOTAL	183,1	7,1	681,4	16,4

En 1977-1978, les droits de péréquation relatifs aux impôts immobiliers correspondaient à 7 pour cent du total des droits de péréquation. Des 29 sources de revenu, ils se classaient au septième rang en ce qui a trait à l'ensemble des droits de péréquation. Depuis les changements apportés en 1982-1983 à la suite de la revue quinquennale de la formule de péréquation, les impôts immobiliers sont devenus la deuxième plus importante source de revenu en ce qui a trait à l'ensemble des paiements de péréquation. Les droits de péréquation se rapportant aux impôts immobiliers représentent donc maintenant 16 pour cent du total des droits de péréquation. Seul l'impôt sur le revenu des particuliers est plus important.

L'assiette des impôts immobiliers

Une des conditions qui a toujours été jugée essentielle au maintien de la crédibilité du programme de péréquation est que la façon de calculer les paiements de péréquation doit être appropriée sur les plans conceptuel et statistique. Comme les impôts immobiliers jouent maintenant un rôle important dans la détermination des droits de péréquation de chaque province, cette condition est plus vraie que jamais dans le cas de la péréquation reliée aux impôts immobiliers.

L'élément clé qui sert à déterminer la répartition des droits de péréquation entre les provinces est l'assiette fiscale de chaque source de revenu. Dans la plupart des cas, les assiettes fiscales utilisées dans la formule de péréquation sont relativement claires. Elles ont tendance à représenter les éléments dont la province dispose à des fins d'imposition; ainsi, l'assiette de l'impôt sur le revenu des sociétés est le revenu imposable de ces dernières et l'assiette de l'impôt sur le revenu des particuliers est l'impôt fédéral de base. Lorsque la capacité fiscale reliée à une assiette fiscale est inférieure à la norme pour les fins de la péréquation, un paiement est versé pour combler la différence.

L'assiette des impôts immobiliers des provinces et municipalités est la "valeur imposable". Dans la plupart des cas, la valeur imposable doit correspondre à la valeur marchande, bien que la façon de déterminer la valeur imposable varie d'une province à l'autre et parfois même à l'intérieur de la province. Il n'existe donc pas d'assiette interprovinciale comparable des impôts immobiliers que l'on peut utiliser pour déterminer les paiements de péréquation.

Dans le cas des impôts immobiliers, il a fallu utiliser une assiette fiscale approximative, c'est-à-dire une assiette fiscale qui peut être considérée comme un indicateur des assiettes réelles des impôts immobiliers des provinces, pour élaborer la formule de péréquation. La définition d'une assiette fiscale approximative s'est révélée une entreprise périlleuse qui a donné lieu à des controverses. En fait, on a probablement raison de dire que c'est là un des aspects de la formule sur lesquels le gouvernement fédéral et les provinces s'entendent le moins.

À l'heure actuelle, l'assiette des impôts immobiliers se compose des valeurs pondérées des bâtiments et des terrains. La valeur des bâtiments est la valeur réelle dépréciée des charpentes. Dans la plupart des cas, les machines et l'outillage ne sont pas inclus. Cette mesure est considérée comme un indicateur de la valeur imposable des bâtiments. La valeur des terrains correspond au revenu provincial net réel rajusté au coût des facteurs pour tenir compte des transferts et des retraits de domaines fiscaux fédéraux. Cette mesure est présumée être un indicateur de la valeur imposable des terrains. Ces deux éléments constituent ensemble l'assiette approximative des impôts immobiliers qui est utilisée dans la formule de péréquation.

Critiques du Nouveau-Brunswick à l'égard de l'assiette des impôts immobiliers

La province du Nouveau-Brunswick est convaincue que l'assiette fiscale approximative actuellement utilisée ne correspond pas à l'assiette fiscale réelle à même laquelle les impôts immobiliers sont levés au Canada. Selon la province, aucun territoire canadien ne détermine la valeur imposable en utilisant une méthode semblable à la façon dont l'assiette fiscale approximative est définie. Ainsi, il n'y a pas de province dont les évaluations sont fondées sur des valeurs réelles ou déflatées. En outre, les provinces accordent une certaine importance aux machines et à l'outillage lors de l'établissement des cotisations d'impôts immobiliers.

De plus, selon le Nouveau-Brunswick, l'assiette des impôts immobiliers actuellement utilisée ne représente pas, sur le plan conceptuel, un bon indicateur de la valeur imposable ou de la valeur marchande des propriétés. D'abord, la méthode actuelle ne tient pas suffisamment compte des grandes différences qui caractérisent les valeurs des terrains dans tout le pays, notamment dans les grandes régions métropolitaines. De plus, la méthode ne tient pas compte du genre et du montant des machines et de l'outillage faisant partie du stock de bâtiments inclus dans l'assiette approximative. Dans les provinces, la valeur imposable de bon nombre de propriétés est déterminée en définitive par le potentiel de recettes de la machinerie et de l'outillage ainsi que par la valeur réelle des charpentes des bâtiments.

Le Nouveau-Brunswick soutient que l'interprétation statistique de l'assiette des impôts immobiliers actuellement en vigueur a tendance à présenter les provinces rurales plus pauvres comme des provinces moins dépourvues et les provinces urbanisées plus riches comme des provinces moins bien nanties. Dans le cas du Nouveau-Brunswick, l'assiette des impôts immobiliers actuellement utilisée a pour effet de surévaluer statistiquement la capacité fiscale de la province à l'égard des impôts immobiliers. Il s'ensuit que le Nouveau-Brunswick et les autres provinces bénéficiaires sont privés de droits de péréquation importants à l'égard de cette source de revenu.

Le fondement des préoccupations du Nouveau-Brunswick

Le programme de péréquation actuel attribue 2,1 pour cent de l'assiette nationale des impôts immobiliers au Nouveau- Brunswick. À première vue, cette proportion n'est peut-être pas déraisonnable, mais il est difficile d'en accepter la validité lorsqu'on connaît la nature de l'économie du Nouveau-Brunswick.

Même si on s'arrêtait là, il ne semble pas logique que dans le cas d'une province dont les indicateurs économiques sont constamment très inférieurs à la moyenne nationale, la part de l'assiette des impôts immobiliers soit beaucoup plus grande comparativement à la superficie de ses terrains. Selon le Nouveau-Brunswick, la seule conclusion qui s'impose, c'est que l'assiette des impôts immobiliers n'est pas conforme à la réalité économique.

À cet égard, le tableau suivant présente des estimations de la capacité fiscale se rapportant à certaines sources de revenu.

TABLEAU 2

CAPACITÉ FISCALE DU NOUVEAU-BRUNSWICK A L'ÉGARD DE CERTAINES ASSIETTES FISCALES 1984-1985 (TROISIÈME ESTIMATION)

	Moyenne nationale = 100
Impôt sur le revenu des particuliers	65
Impôt sur le revenu des sociétés	44
Taxe sur le capital	55
Tous les impôts et taxes	66
Impôts immobiliers	74

Il ne semble pas raisonnable que la capacité fiscale du Nouveau-Brunswick en ce qui a trait aux impôts immobiliers soit beaucoup plus élevée que la moyenne de tous les autres impôts, notamment l'impôt sur le revenu des particuliers et la taxe sur le capital. Pourtant, si l'on se fie au tableau 2, c'est ce qu'indique l'assiette fiscale approximative actuellement utilisée. Il est difficile de ne pas en conclure que la capacité fiscale du Nouveau-Brunswick à l'égard des impôts immobiliers est surévaluée.

Les renseignements présentés au tableau 3 illustrent par ailleurs le manque d'uniformité de l'assiette des impôts immobiliers. Ces valeurs implicites des terrains ont été déterminées en divisant la valeur des terrains selon l'actuelle assiette des impôts immobiliers par la superficie des terrains de chaque province. Les territoires ont été exclus et il n'a pas été tenu compte de l'étendue des eaux douces dans la superficie des terrains. Les valeurs des terrains provinciaux sont tirées de l'estimation finale pour l'année 1982-1983 et les superficies des terrains sont fondées sur les données de l'Annuaire du Canada.

TABLEAU 3

VALEUR DES TERRAINS PAR KILOMÈTRE CARRÉ SOUS-ENTENDUE DANS L'ASSIETTE APPROXIMATIVE DES IMPOTS IMMOBILIERS

	($)/KM
Terre-Neuve	3 101
Île-du-Prince-Édouard	44 582
Nouvelle-Écosse	37 106
Nouveau-Brunswick	22 384
Québec	13 273
Ontario	32 571
Manitoba	5 546
Saskatchewan	5 640
Alberta	15 639
Colombie-Britannique	10 150
Canada	14 407

Ce tableau démontre clairement que l'assiette actuelle des impôts immobiliers n'est pas appropriée. Il indique par exemple que, si cette assiette est exacte, certains des terrains les plus valables du Canada se trouvent dans les provinces maritimes. Pour sa part, le Nouveau-Brunswick occuperait le quatrième rang à cet égard, car la valeur de ses terrains correspondrait à 1,6 fois celle de la moyenne nationale. Lorsqu'on élimine les terrains improductifs de l'assiette de terrains, la valeur des terrains du Nouveau-Brunswick demeure considérablement plus élevée par rapport à la moyenne nationale.

Compte tenu de la nature de l'économie du Nouveau- Brunswick, cette conclusion n'est pas logique. Si les valeurs implicites des terrains indiquées au tableau 3 sont exactes, ce résultat doit s'expliquer par la qualité des terrains au Nouveau-Brunswick. Cependant, cette hypothèse est difficile à accepter. En effet, le Nouveau-Brunswick a peu de terrains à forte densité de population, il n'a pas de terrains agricoles de première qualité et ses forêts sont tout au plus de qualité moyenne, même si elles sont utilisées de façon intensive.

Si la valeur implicite élevée des terrains du Nouveau-Brunswick ne peut s'expliquer par la qualité de ceux-ci, elle doit être le résultat du rendement économique général de la province ou du potentiel de revenus de son stock de capital. Il est difficile de trouver une explication dans la situation économique du Nouveau-Brunswick. Le produit intérieur brut par habitant de la province a constamment été inférieur à la moyenne nationale et la production par travailleur a toujours été plus faible.

Si la situation économique et la qualité des terrains ne peuvent expliquer pourquoi la valeur des terrains est si élevée au Nouveau-Brunswick, la seule autre possibilité est le rendement du stock de capital de la province.

Le tableau 4 présente des estimations provinciales du produit intérieur brut par rapport à la valeur du stock de capital brut de chaque province.

TABLEAU 4

PRODUIT INTÉRIEUR BRUT POUR CHAQUE DOLLAR DU STOCK DE CAPITAL ($)

	PIB/ Stock de Capital
Terre-Neuve	0,19
Île-du-Prince-Édouard	0,26
Nouvelle-Écosse	0,25
Nouveau-Brunswick	0,20
Québec	0,30
Ontario	0,34
Manitoba	0,26
Saskatchewan	0,24
Alberta	0,30
Colombie-Britannique	0,27
Canada	0,30

Les données du tableau 4 indiquent que la production du Nouveau-Brunswick par rapport à la valeur du stock de capital est bien inférieure à la moyenne nationale. Cela signifie que le potentiel de recettes du stock de capital du Nouveau- Brunswick est beaucoup moins élevé que la moyenne canadienne. Si, comme certains le pensent, les valeurs des terrains indiquent la valeur capitalisée du potentiel de recettes, les renseignements de ce tableau ne peuvent non plus expliquer pourquoi la valeur des terrains qui est sous-entendue par l'assiette des impôts immobiliers est si élevée.

À la lumière des données qui précèdent, la seule conclusion que le Nouveau-Brunswick peut tirer, c'est que les estimations de la valeur des terrains et du stock de capital qui constituent l'assiette des impôts immobiliers ne correspondent pas vraiment à la capacité fiscale du Nouveau-Brunswick de percevoir ces impôts. Bien au contraire, l'assiette des impôts immobiliers a pour effet de surévaluer de façon significative la capacité fiscale de la province, ce qui entraîne des pertes considérables pour cette dernière au chapitre de la péréquation.

Proposition du Nouveau-Brunswick

En raison de la grande importance des impôts immobiliers pour l'ensemble de la péréquation, l'assiette de ces impôts devrait être mieux définie. Contrairement à l'assiette actuelle, l'assiette des impôts immobiliers devrait être définie de façon à ne pas surévaluer la capacité fiscale des provinces qui dépendent dans une large mesure des paiements de péréquation.

À cet égard, le Nouveau-Brunswick a proposé une nouvelle assiette pour les impôts immobiliers. Plus précisément, il a proposé de remplacer l'assiette actuellement en vigueur par une nouvelle assiette approximative correspondant à une assiette pondérée du revenu des particuliers, du revenu des sociétés et du capital versé.

Cette proposition est loin d'être nouvelle; en effet, jusqu'en 1977, une assiette semblable était utilisée pour les impôts immobiliers. En dernier ressort, la capacité pour les propriétaires de payer les impôts immobiliers est déterminée par leur revenu. Ainsi, selon notre proposition,

il serait possible de définir une assiette approximative des impôts immobiliers en additionnant les rendements des assiettes existantes de l'impôt sur le revenu des particuliers et de l'impôt sur le revenu des sociétés et en y ajoutant l'assiette de l'impôt sur le capital versé. L'ajout de ce dernier élément permet de tenir compte du fait que les sociétés paient des impôts immobiliers, même si elles ne gagnent pas de revenu imposable.

Le tableau 5 présente les répercussions financières de la proposition du Nouveau-Brunswick. Même si cette proposition a également des répercussions sur les droits relatifs aux revenus divers, le tableau présente uniquement les répercussions des modifications apportées à l'assiette des impôts immobiliers sur l'ensemble des droits.

TABLEAU 5

EFFET DE LA PROPOSITION DU NOUVEAU-BRUNSWICK SUR LES DROITS

(MILLIONS $)

1985-1986

	Droits selon l'assiette actuelle des impôts immobiliers	Droits selon l'assiette fiscale proposée par le Nouveau-Brunswick	Répercussions sur les droits
Terre-Neuve	601	644,7	43,7
Île-du-Prince-Édouard	125	135,1	10,1
Nouvelle-Écosse	568	594	26
Nouveau-Brunswick	552	602,1	50,1
Québec	2 810	2 983,1	173,1
Manitoba	349	433,6	84,6
Paiement fédéral	5 005	5 392,6	387,6

La première observation que l'on peut faire en examinant le tableau 5, c'est le fait que la proposition du Nouveau-Brunswick engendrerait une hausse du coût du programme de péréquation pour le gouvernement fédéral. Cependant, il faut examiner cette hausse dans le contexte des paiements supplémentaires spéciaux de péréquation qui ont été versés à toutes les provinces bénéficiaires cette année et qui seront également versés au Manitoba l'an prochain. En fait, si la proposition du Nouveau-Brunswick devait être adoptée en remplacement des paiements supplémentaires de péréquation, les coûts pour le gouvernement fédéral n'augmenteraient que d'environ 167 millions de dollars pour 1985-1986.

Les répercussions que la proposition du Nouveau- Brunswick aurait eues sur les paiements de péréquation versés au cours des années où les paiements transitoires ont été faits sont tout aussi importantes. Si la proposition du Nouveau- Brunswick avait été appliquée depuis 1982-1983, le total des paiements fédéraux aurait augmenté, mais pas de façon significative. C'est ce qu'indique le tableau 6.

TABLEAU 6

AUGMENTATION NETTE DES DROITS DE PÉRÉQUATION RÉSULTANT DE L'UTILISATION DE L'ASSIETTE DES IMPOTS IMMOBILIERS PROPOSEE PAR LE NOUVEAU-BRUNSWICK, COMPTE TENU DE LA DIMINUTION DES PAIEMENTS TRANSITOIRES

(Millions $)

	1982-1983(7)	1983-1984(4)	1984-1985(3)
Terre-Neuve	34,2	36	38,7
Ile du Prince-Édouard	0,0	0,0	0,8
Nouvelle-Écosse	0,0	0,0	0,0
Nouveau-Brunswick	2,4	22,5	43,6
Québec	0,0	0,0	0,0
Manitoba	0,0	0,0	0,0
Paiement fédéral (augmentation nette)	36,6	58,5	83,1

Le tableau 6 indique que, si l'assiette des impôts immobiliers proposée par le Nouveau-Brunswick avait été en vigueur depuis 1982, le Nouveau-Brunswick et Terre-Neuve auraient été les principales provinces bénéficiaires. Cependant, cette solution aurait également eu des avantages pour le gouvernement fédéral et les autres provinces. En effet, la formule de péréquation elle-même, et non pas le "surplus transitoire", aurait joué un rôle beaucoup plus important dans la détermination des droits de péréquation.

En 1984-1985, une somme de 624 millions de dollars, soit 11,5 pour cent des paiements de péréquation, a été versée aux provinces sous forme de paiements transitoires. Ces montants ont été déterminés non pas en fonction des besoins provinciaux évalués d'après la formule de péréquation, mais plutôt en fonction des paiements de péréquation reçus de 1977 à 1981. Si la proposition du Nouveau-Brunswick avait été appliquée, les paiements transitoires auraient baissé d'environ 300 millions de dollars, parce que les paiements de base au titre de la péréquation auraient été beaucoup plus élevés pour toutes les provinces. Les paiements fédéraux auraient augmenté, mais ils auraient été déterminés dans une bien plus grande mesure par la formule de péréquation.

Conclusion

Comme les impôts immobiliers ne sont dépassés que par l'impôt sur le revenu des particuliers en ce qui a trait à l'ensemble de la péréquation, il est primordial que l'assiette des impôts immobiliers ne comporte pas de biais. Le Nouveau- Brunswick estime que l'assiette actuelle des impôts immobiliers n'indique pas de façon réaliste et équitable la capacité fiscale réelle des provinces à l'égard des impôts immobiliers.

Selon le Nouveau-Brunswick, l'assiette actuelle des impôts immobiliers a pour effet de surévaluer la capacité fiscale de la province de percevoir des impôts immobiliers et la prive par le fait même de droits de péréquation importants. Ce problème pourrait être corrigé si l'on remplaçait l'assiette des impôts immobiliers actuellement utilisée par celle que nous proposons dans le présent document.

L'ASSIETTE DES IMPÔTS IMMOBILIERS
DANS LA FORMULE DE PÉRÉQUATION :
CRITIQUE ET PROPOSITION EN VUE D'UNE MODIFICATION

ANNEXE I

Au tableau 3, les valeurs des terrains sous-entendues par l'actuelle assiette approximative des impôts immobiliers ont été déterminées à l'aide de la méthode suivante :

Province	Valeur des terrains selon l'assiette des impôts immobiliers 82-83 (8) (M $)	Superficie des terrains à l'exclusion des eaux douces KM^2	Valeur moyenne des terrains par KM2
Terre-Neuve	1 149	370 517	3 101
Ile du Prince-Édouard	252,2	5 657	44 582
Îouvelle-Écosse	1 960,7	52 841	37 106
Nouveau-Brunswick	1 613,7	72 092	22 384
Québec	18 634,1	1 356 791	13 734
Ontario	29 025,5	891 154	32 571
Manitoba	3 042	548 495	5 546
Saskatchewan	3 216,2	570 269	5 640
Alberta	10 077,3	644 389	15 639
Colombie-Britannique	9 444,8	930 520	10 150
Canada	78 415,5	5 442 741	14 407

SOURCE : Valeur des terrains d'après l'assiette des impôts immobiliers en 1982-1983(8); superficie des terrains d'après l'Annuaire du Canada.

Ministère des Finances
Province du Nouveau-Brunswick
Octobre 1985

COMPARAISONS ENTRE LES NIVEAUX D'IMPOSITION DES PROVINCES
RÉSERVES CONCERNANT LE RFR
INDICES DE L'EFFORT FISCAL

Ministère des Finances
Province du Nouveau-Brunswick
Juillet 1986

TABLE DES MATIÈRES

PAGE

INTRODUCTION. 1

I. RESTRICTIONS AFFÉRENTES AUX INDICES DE L'EFFORT FISCAL. 3

A. Définition des assiettes fiscales et classification des revenus. 4
B. Régimes fiscaux provinciaux 4
C. Inclusion des secteurs publics provinciaux et locaux dans certaines assiettes fiscales 5
D. La capacité de payer. 5

II. DÉFINITION DES ASSIETTES FISCALES ET CLASSIFICATION DES REVENUS 6

III. LES RÉGIMES FISCAUX PROVINCIAUX. 10

IV. INCLUSION DES SECTEURS PUBLICS LOCAUX ET PROVINCIAUX DANS CERTAINES DÉFINITIONS D'ASSIETTES FISCALES 13

V. LA CAPACITÉ DE PAYER ET LES INDICES DE DE L'EFFORT FISCAL. 15

A. Exportation et importation de taxes 15
B. La capacité de payer pour chaque unité de l'assiette fiscale 17

VI. RÉSUMÉ ET CONCLUSION 20

INTRODUCTION

Selon la Constitution, les paiements de péréquation sont "propres à donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour les mettre en mesure d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables".

Pour évaluer l'efficacité de l'actuel programme de péréquation, il faut faire des comparaisons interprovinciales du régime fiscal, de la capacité fiscale, des dépenses et de la dette. Les ministres des Finances fédéral et provinciaux ont reconnu cette nécessité en septembre dernier et ont convenu de l'importance de disposer, pour cette dernière ronde de négociations, de certains facteurs d'évaluation clés qui, examinés ensemble, permettraient au gouvernement fédéral et aux provinces de comprendre la situation financière relative de chacune de ces dernières.

Le ministère des Finances du gouvernement fédéral a récemment déposé un document intitulé "Technical Paper on Indices of Fiscal Capacity, Tax Effort and Per Capita Expenditures". Ce document est important, parce que les renseignements qui s'y trouvent peuvent nous donner un aperçu de la situation financière des provinces. Ces données et d'autres renseignements peuvent également servir à évaluer l'efficacité du programme de péréquation actuellement en vigueur à la lumière des objectifs énoncés à l'article 36 de la Loi constitutionnelle de 1982.

Dans le présent document, nous avons l'intention d'examiner les aspects fiscaux, notamment l'indice de l'effort fiscal relatif dont le ministère des Finances fédéral s'est servi pour comparer les "niveaux d'imposition du régime fiscal" entre les provinces.

Selon le ministère des Finances fédéral, l'indice de l'effort fiscal d'une province est "la mesure relative de l'utilisation du potentiel de recettes d'une province".[1] Sur le plan conceptuel, cet indice devrait indiquer l'espace fiscal total qu'une province exploite par rapport à celui que les autres provinces utilisent. Cet indice devrait donc tenir compte de la "capacité de payer" d'un contribuable, qui a des répercussions évidentes sur la capacité pour une province de tirer des recettes. Dans la mesure où l'indice permet d'accomplir ces tâches, il constitue un instrument fiable pour comparer les niveaux d'imposition entre les provinces.

Dans le présent document, nous voulons démontrer que l'indice de l'effort fiscal du ministère des Finances fédéral, qui est tiré de la base de données utilisée pour le programme de péréquation fédéral, est en réalité une mesure d'évaluation plus restreinte. En effet, il n'indique pas tout à fait la mesure dans laquelle une province exploite son espace fiscal comparativement aux autres et il ne tient pas entièrement compte des différences entre les provinces sur le plan de la capacité de payer. Cela s'explique en grande partie par les lacunes que comportent les définitions des assiettes fiscales ainsi que les mesures de la capacité fiscale qui en résultent et qui servent à déterminer les indices de l'effort fiscal.

---

[1] Ministère des Finances du Canada, "Technical Paper on Indices of Fiscal Capacity, Tax Effort and Per Capita Expenditures, 1972-73 to 1985-86" (20 mai 1986), p. 1.

RESTRICTIONS AFFÉRENTES AUX INDICES DE L'EFFORT FISCAL

Les lacunes de l'indice de l'effort fiscal découlent de la conception fédérale de la péréquation dans le cadre du régime fiscal représentatif (RFR). Dans le document de travail fédéral du 8 octobre 1985 sur les indices, on peut lire ce qui suit : "Comme ces indices se rapportent au régime fiscal représentatif de 1982, ils traduiront inévitablement les points forts et les points faibles de ce régime". L'actuel indice de l'effort fiscal est fondé sur les définitions des assiettes fiscales du programme de péréquation actuellement en vigueur. Ces définitions des assiettes fiscales s'appliquent à toutes les provinces et servent à déterminer le potentiel de recettes relatif de chaque province, c'est-à-dire sa capacité fiscale.

La méthode actuellement appliquée pour calculer l'effort fiscal dans le cadre du RFR comporte certaines lacunes qui peuvent engendrer des résultats biaisés ou trompeurs. Ces lacunes concernent la définition des assiettes fiscales et la classification des revenus, les régimes fiscaux provinciaux, l'inclusion des secteurs publics provinciaux et locaux dans certaines définitions d'assiettes fiscales et l'évaluation de la capacité de payer. Voici une brève description de ces lacunes.

Définition des assiettes fiscales et classification des revenus

La plupart des assiettes fiscales sont définies à l'aide de statistiques de façon à refléter le plus fidèlement possible l'assiette effectivement assujettie à l'impôt. Cependant, des biais sont introduits dans le système et peuvent surévaluer ou sous-évaluer la capacité fiscale d'une province et, en conséquence, sous-évaluer ou surévaluer l'effort fiscal de cette dernière. Il en est également de même pour les données sur les revenus qui sont introduites dans le système. Si ces données ne sont pas exactes ou qu'elles ne soient pas classifiées de façon à pouvoir faire l'objet de comparaisons interprovinciales, l'indice de l'effort fiscal sera biaisé. Comme l'indice de l'effort fiscal relatif dépend dans une large mesure des données sur lesquelles il est fondé, il doit être interprété à la lumière de ces restrictions.

Régimes fiscaux provinciaux

La combinaison des taxes et impôts d'une province peut avoir un effet sur l'effort fiscal de cette dernière. Le système du RFR ne tient pas compte du fait qu'une province peut adopter un régime fiscal qui a des répercussions sur sa capacité fiscale et sur son propre effort fiscal. Examinons par exemple le lien entre l'impôt sur le revenu des sociétés et certaines taxes d'affaires. Si une province augmente ses taxes d'affaires directes, elle réduira automatiquement sa capacité fiscale évaluée à l'égard de l'impôt sur le revenu des sociétés, ce qui entraînera un accroissement de son indice de l'effort fiscal et un transfert d'une partie du fardeau fiscal touchant ses impôts directs provinciaux au gouvernement fédéral.

La possibilité de remplacer les impôts sur le revenu des sociétés par les taxes d'affaires n'est pas la même pour toutes les provinces. Parmi les facteurs qui ont une influence à cet égard, soulignons l'importance et la répartition du revenu imposable des sociétés. Dans la mesure où l'on a proportionnellement davantage recours aux taxes d'affaires directes dans certaines provinces, les indices de l'effort fiscal donneront des indicateurs trompeurs de l'effort fiscal relatif.

Inclusion des secteurs publics provinciaux et locaux dans certaines assiettes fiscales

Les assiettes fiscales sont définies de façon à inclure la matière pouvant être assujettie à l'impôt. Cependant, certaines assiettes fiscales traduisent l'importance du secteur public et sont donc surévaluées, car les provinces ne peuvent améliorer leur situation financière en se taxant elles-mêmes. Dans le cas des provinces où le secteur public est relativement important et le secteur privé, relativement moins développé, la capacité fiscale est surévaluée et l'effort fiscal sous-évalué.

La capacité de payer

Les définitions des assiettes fiscales visent à quantifier statistiquement une activité ou un ensemble de richesses qui sont assujetties à des impôts ou taxes locaux ou provinciaux. Le système du RFR est fondé sur l'hypothèse voulant que, si un territoire lève un impôt d'après une assiette

définie à l'échelle provinciale, tous les autres territoires ont la même capacité de lever cet impôt. Cependant, les estimations statistiques des assiettes fiscales ne sont pas entièrement rajustées pour tenir compte des différences touchant la capacité de payer des provinces.

Ainsi, la capacité de payer les taxes d'affaires directes provinciales ne dépend pas des assiettes définies selon le RFR, mais du taux et du niveau des profits à même lesquels les taxes sont payées. La capacité fiscale et les indices de l'effort fiscal ne sont pas redressés pour tenir compte de ces éléments. En outre, la capacité de payer les taxes varie en fonction de l'ampleur de "l'exportation" et de "l'importation" de taxes. L'importation de taxes a pour effet d'accroître le fardeau fiscal des résidants locaux et d'abaisser leur capacité de payer les impôts locaux et provinciaux exigés par leurs propres gouvernements et administrations. À l'heure actuelle, les indices de l'effort fiscal ne sont pas entièrement rajustés pour tenir compte de la capacité de payer; en conséquence, les indices donnent de fausses impressions de l'effort fiscal relatif des provinces.

Dans les pages qui suivent, nous examinons chacun de ces problèmes de façon plus détaillée.

DÉFINITION DES ASSIETTES FISCALES ET CLASSIFICATION DES REVENUS

Les biais ou anomalies statistiques qui caractérisent la classification des revenus devant faire l'objet de la péréquation et la définition des assiettes fiscales s'y rapportant ont une influence sur les indices de l'effort fiscal. D'une façon générale, les problèmes liés aux données sont de deux ordres. La première catégorie de problèmes résulte de l'absence d'une mesure directe d'évaluation de certaines assiettes fiscales et, par conséquent, de la nécessité d'utiliser une assiette approximative qui peut comporter des biais. L'autre catégorie de problèmes se rapporte au traitement non uniforme des revenus provinciaux devant faire l'objet de la péréquation. À titre d'exemples de ces deux grands problèmes et de leurs répercussions sur les indices de l'effort fiscal, nous examinons ci-après l'assiette des impôts immobiliers et le traitement des primes d'assurance provinciales à l'égard des véhicules non commerciaux.

Réaction de l'indice de l'effort fiscal face à différentes assiettes des impôts immobiliers

Le tableau I présente les indices de l'effort fiscal fondés sur les données contenues dans l'estimation spéciale non officielle sur la péréquation pour 1986 que le ministère des Finances fédéral a faite en mars 1986. La colonne 1 présente les indices de l'effort fiscal reliés à cette estimation (dans ce cas-ci, c'est l'assiette des impôts immobiliers qui est utilisée) et prévus dans les règlements actuellement en vigueur. À la colonne 2, nous retrouvons les indices de l'effort fiscal obtenus à l'aide des mêmes données sur les revenus et la population que celles de la colonne 1, mais on utilise ici l'assiette des impôts immobiliers définie par le ministère des Finances fédéral dans un document intitulé "The Tax Base for Property Taxes" (20 mai 1986). Quant à la colonne 3, elle est fondée sur les mêmes données que celles de la colonne 1 à l'égard des revenus et de la population, mais l'assiette des impôts immobiliers utilisée est celle que le Nouveau-Brunswick a proposée dans un document intitulé "The Property Tax Base in the Equalization Formula : A Critique and Proposal for Change", août 1985.

TABLEAU I

EFFORT FISCAL SELON DIFFÉRENTES DÉFINITIONS DE L'ASSIETTE DES IMPÔTS IMMOBILIERS

	(1) Assiette des impôts immobiliers actuellement utilisée	(2) Assiette des impôts immobiliers proposée par le gouvernement fédéral	(3) Assiette des impôts immobiliers proposée par le Nouveau-Brunswick
Terre-Neuve	106	107,5	110,9
Île-du-Prince-Édouard	90,5	93,2	95,3
Nouvelle-Écosse	92,8	93,3	94,6
Nouveau-Brunswick	99	100,5	103
Québec	121,9	121,7	122,5
Ontario	100,5	99,8	98,1
Manitoba	108,4	109,5	113,3
Saskatchewan	98,1	98,8	102,1
Alberta	76,9	77,8	76,6
Colombie-Britannique	96,3	95,8	99,3
Canada	100	100	100

Le tableau I indique la réaction des indices de l'effort fiscal face à différentes définitions de l'assiette fiscale, dans ce cas-ci, l'assiette des impôts immobiliers. De toute évidence, les indices généraux de l'effort fiscal peuvent changer considérablement selon différentes définitions de l'assiette fiscale, comme nous l'avons indiqué dans l'exemple qui précède.

Réaction de l'indice de l'effort fiscal au traitement des primes d'assurance des véhicules à moteur

Même si les gouvernements provinciaux soumettent des données sur les revenus qui sont déterminées en dernier ressort par Statistique Canada, certains problèmes persistent. Les données sont biaisées lorsque les revenus provinciaux ne sont pas traités de façon uniforme d'une province à l'autre. C'est ce qu'indique le tableau II.

TABLEAU II

EFFORT FISCAL SELON DIFFÉRENTS TRAITEMENTS DES PRIMES D'ASSURANCE DES VÉHICULES A MOTEUR

	(1) Traitement actuel des primes d'assurance des véhicules à moteur comme revenus tirés des véhicules non commerciaux	(2) Élimination des primes d'assurance des véhicules à moteur des revenus tirés des véhicules non commerciaux
Terre-Neuve	106	106,5
Île-du-Prince-Édouard	90,5	91,2
Nouvelle-Écosse	92,8	93,3
Nouveau-Brunswick	99	99,6
Québec	121,9	120,3
Ontario	100,5	101
Manitoba	108,4	109,1
Saskatchewan	98,1	98,5
Alberta	76,9	77,1
Colombie-Britannique	96,3	96,9
Canada	100	100

Le tableau II présente les indices de l'effort fiscal qui sont également fondés sur les données utilisées lors de l'estimation spéciale de la péréquation pour 1985-1986 qui a été faite en mars 1986. Les données de la colonne 1 sont les indices réels de l'effort fiscal découlant de cette estimation et, dans ce cas-ci, on a conservé le traitement unique par le Québec des primes d'assurance des véhicules à moteur comme des revenus tirés des permis pour véhicules non commerciaux. Par ailleurs, à la colonne 2, l'assiette fiscale et les données sur la population de la colonne 1 sont utilisées, mais les revenus provenant des véhicules non commerciaux ont été rajustés de façon que les revenus tirés par le Québec de cette source soient considérés de la même façon que ceux de l'Ontario, qui est le traitement typique pour l'ensemble du pays.

Le Tableau II indique que l'uniformisation du traitement des primes d'assurance des véhicules à moteur non commerciaux a des répercussions importantes sur les indices de l'effort fiscal. De toute évidence, lorsque les revenus ne sont pas traités de façon uniforme d'une province à l'autre, les indices de l'effort fiscal donneront une impression trompeuse des niveaux d'imposition des provinces.

LES RÉGIMES FISCAUX PROVINCIAUX

La combinaison des taxes et impôts qu'une province choisit d'exploiter peut avoir des répercussions sur l'effort fiscal de cette province tout en n'ayant aucune influence sur l'ensemble de ses recettes, parce que certaines taxes d'affaires provinciales peuvent être déduites de l'impôt sur le revenu des sociétés.

Voici un exemple de la relation entre l'effort fiscal d'une province et son régime fiscal. Dans cet exemple, nous présumons que les impôts sur le capital versé et sur la feuille de paie, qui sont payés principalement par les sociétés, peuvent être déduits en entier du revenu des sociétés aux fins du calcul de l'impôt sur le revenu de ces dernières. Comme les provinces n'ont pas toutes recours à l'impôt sur la feuille de paie ou sur le capital versé, le fait que ces impôts puissent être déduits du revenu des sociétés a une influence sur les indices de l'effort fiscal relatif de toutes les provinces.

Le tableau III illustre cet effet sur l'effort fiscal. La colonne 1 présente les indices de l'effort fiscal tirés de l'estimation spéciale de la péréquation pour 1985-1986 qui a été faite en mars 1986. La colonne 2 indique ce que l'effort fiscal serait si les provinces qui ont recours à l'impôt sur la feuille de paie et sur le capital versé éliminaient ces impôts et tiraient le même montant à l'aide de l'impôt sur le revenu des sociétés.

TABLEAU III

EFFORT FISCAL RAJUSTÉ

POUR INCLURE L'IMPÔT SUR LA FEUILLE DE PAIE

ET LA TAXE SUR LE CAPITAL VERSÉ DANS L'IMPOT

SUR LE REVENU DES SOCIÉTÉS

ESTIMATION SPÉCIALE DE MARS 1986 POUR 1985-1986

Province	(1) Effort fiscal initial	(2) Ajout de l'impôt sur la feuille de paie et de la taxe sur le capital versé
Terre-Neuve	106	107,2
Île-du-Prince-Édouard	90,5	91,7
Nouvelle-Écosse	92,8	94,4
Nouveau-Brunswick	99	100,6
Québec	121,9	120,4
Ontario	100,5	101,2
Manitoba	108,4	109,4
Saskatchewan	98,1	98,6
Alberta	76,9	75,9
Colombie-Britannique	96,3	97,9
Canada	100	100

Le tableau III indique que le recours d'une province aux taxes d'affaires directes peut avoir une influence sur son effort fiscal. Lorsqu'une province accroît sa dépendance à l'endroit des taxes d'affaires directes, elle diminue par le fait même sa capacité fiscale générale et son indice de l'effort fiscal augmente. Dans les provinces où la capacité de payer les taxes d'affaires directes est plus grande, on aura tendance à utiliser davantage ces taxes. On se retrouve donc devant une surestimation générale de l'effort fiscal de certaines provinces et une sous-estimation de cet effort pour les autres.

INCLUSION DES SECTEURS PUBLICS LOCAUX ET PROVINCIAUX DANS CERTAINES DÉFINITIONS D'ASSIETTES FISCALES

D'une façon générale, les mesures de l'assiette fiscale sont rajustées pour tenir compte du fait que les gouvernements provinciaux et les administrations locales ne peuvent modifier leur situation financière générale en se taxant eux-mêmes. Cependant, dans certains cas, ces rajustements sont incomplets ou n'ont pas été faits. Dans ces cas-là, l'effort fiscal d'une province peut être surévalué. Examinons ce problème à l'égard de l'impôt sur la feuille de paie et des primes d'assurance-maladie et d'assurance-hospitalisation.

L'actuelle assiette de l'impôt sur la feuille de paie n'est pas rajustée pour exclure les salaires versés aux employés des secteurs publics provinciaux et locaux. Comme l'impôt sur la feuille de paie est levé sur les employeurs, celui qui touche le secteur public n'a pas de répercussions sur la situation financière du gouvernement provincial. Par conséquent, les salaires des secteurs publics provinciaux et locaux devraient être exclus de l'assiette fiscale; du côté des revenus, il faudrait exclure l'estimation des impôts sur la feuille de paie se rapportant à ces employés.

Le tableau IV illustre les répercussions de ces rajustements sur l'indice de l'effort fiscal du Nouveau-Brunswick. Dans le cas des impôts sur la feuille de paie, l'indice de l'effort fiscal du Nouveau-Brunswick passe de 99 à 99,6 à la suite des changements. Si une correction semblable était apportée pour tenir compte des primes d'assurance-hospitalisation et d'assurance-maladie en présumant que ces primes sont payées en dernier ressort par l'employeur, l'indice de l'effort fiscal du Nouveau-Brunswick atteindrait 100,6. En raison de l'insuffisance des données, les provinces ne sont pas toutes représentées au tableau IV.

TABLEAU IV

ANALYSE DE LA RÉACTION DE L'EFFORT FISCAL FACE A L'EXCLUSION DES SALAIRES ET PRIMES DU SECTEUR GOUVERNEMENTAL

	Effort fiscal du Nouveau-Brunswick
Estimation spéciale de mars 1986 pour 1985-1986	99
Exclusion des services du gouvernement provincial[a] des recettes et des données de l'assiette fiscale	
- feuille de paie	99,6
- primes d'assurance-hospitalisation	99,9
- les deux	100,6

[a] Les services du gouvernement provincial comprennent l'administration locale, l'administration provinciale, l'éducation et les services connexes et les services de santé et de bien-être social.

SOURCE : D'après les données provinciales sur la péréquation financière, estimation spéciale non officielle de mars 1986 à l'égard de la péréquation pour 1985-1986.

Le tableau IV indique que les indices fédéraux de l'effort fiscal ont tendance à être faussés lorsqu'aucun rajustement n'a été fait pour tenir compte de l'importance du secteur public. À l'heure actuelle, les indices fédéraux de l'effort fiscal ont pour effet de sous-évaluer l'effort fiscal du Nouveau-Brunswick et de certaines autres provinces dont l'économie est relativement faible et le secteur public, relativement important.

LA CAPACITÉ DE PAYER ET LES INDICES DE L'EFFORT FISCAL

Une des plus grandes lacunes des indices de l'effort fiscal réside dans le fait qu'ils ne tiennent pas entièrement compte des différences interprovinciales sur le plan de la capacité de payer. Ces différences s'expliquent par divers facteurs, notamment l'importation nette de taxes et les écarts touchant le taux de rendement du capital et la répartition du revenu. En raison de ces failles, la capacité fiscale des provinces moins favorisées peut être considérablement inférieure à celle que sous-entendent les indices de l'effort fiscal.

Exportation et importation de taxes

L'importation de taxes a pour effet d'accroître le fardeau fiscal des résidants d'une province et d'abaisser leur capacité de payer des impôts supplémentaires. Pour sa part, l'exportation de taxes a l'effet contraire. Dans les provinces comme le Nouveau-Brunswick, qui importent plus de taxes qu'elles n'en exportent, on assiste à un accroissement du fardeau fiscal des citoyens et à une baisse de leur capacité de payer des impôts supplémentaires. Les indices fédéraux de l'effort fiscal ne tiennent pas compte de cette capacité moindre.

Bien que différents mécanismes puissent favoriser l'exportation et l'importation de taxes, nous examinerons les deux qui sont généralement considérés comme ceux qui ont la plus grande incidence sur les calculs de l'effort fiscal : l'accroissement des taux fédéraux en raison de la déductibilité de certaines taxes d'affaires provinciales et locales de l'impôt sur le revenu fédéral et l'imposition à une étape plus éloignée des taxes d'affaires à l'encontre des consommateurs de l'extérieur.

La hausse des taux fédéraux est nécessaire afin de compenser la perte de revenus fédéraux qui résulte du fait que certaines taxes d'affaires directes provinciales peuvent être déduites de l'impôt sur le revenu des entreprises. Cette augmentation des taux a tendance à entraîner une importation des taxes dans les provinces comme le Nouveau-Brunswick qui ont choisi de ne pas prélever de taxes sur le capital versé ou d'impôts sur la feuille de paie. Comme les impôts sur la feuille de paie et les taxes sur le capital versé peuvent être déduits de l'impôt fédéral sur le revenu des sociétés, les provinces qui ont recours à ces taxes et impôts sont en mesure de transférer une partie de leur fardeau fiscal au gouvernement fédéral, tandis que les provinces comme le Nouveau-Brunswick ne peuvent le faire. En outre, les citoyens des provinces où ces taxes d'affaires directes ne sont pas exigées doivent payer les taux d'imposition plus élevés qui sont exigés à l'échelle fédérale pour compenser la perte de revenus fédéraux.

Certaines provinces sont des importateurs nets de taxes à la suite de l'imposition à une étape plus éloignée des taxes d'affaires. Ainsi, la valeur des biens fabriqués importés par le Nouveau-Brunswick est beaucoup plus élevée que celle des biens fabriqués qu'il exporte à d'autres provinces, ce qui se traduit par une importation nette d'impôts à payer. D'après les estimations de Statistique Canada au sujet du commerce interprovincial, en 1979, les biens que le Nouveau-Brunswick a exportés au reste du Canada étaient évalués à 2,1 milliards de dollars, tandis que la valeur des biens que la province a importés du reste du Canada se chiffrait à 3,5 milliards de dollars. Par ailleurs, comme les principaux produits exportés du Nouveau-Brunswick sont des matières premières ou des matières semi-transformées, les possibilités de reporter l'imposition des taxes d'affaires sont moins grandes.

Étant un importateur net de biens des autres provinces, le Nouveau-Brunswick est également un importateur net d'un montant important de taxes des autres provinces. La capacité pour les citoyens du Nouveau-Brunswick de payer des impôts supplémentaires s'en trouve donc amoindrie. Par conséquent, les indices de l'effort fiscal ont pour effet de sous-estimer les niveaux d'imposition des provinces comme le Nouveau-Brunswick.

<u>La capacité de payer pour chaque unité de l'assiette fiscale</u>

Bien que le RFR fédéral prévoie des rajustements pour tenir compte des différences interprovinciales sur le plan de la capacité de payer dans le cas de l'impôt sur le revenu des particuliers et pour exclure de la taxe de vente certains éléments comme la nourriture et les vêtements, plusieurs autres assiettes fiscales ne sont pas corrigées pour tenir compte des différences inhérentes à la capacité de payer des provinces. C'est ce qui se produit dans le cas de certaines taxes d'affaires.

La capacité des provinces défavorisées de payer des taxes d'affaires est surévaluée de façon importante dans les indices de l'effort fiscal, parce qu'aucune correction n'a été apportée à la capacité de payer. Les entreprises dont les profits sont constamment inférieurs n'ont pas la même capacité de payer des taxes à même chaque dollar de salaire ou de capital versé que les

entreprises dont les profits sont plus élevés. Par conséquent, les provinces ayant une plus grande proportion d'entreprises dont les profits sont peu élevés auront une capacité fiscale bien inférieure à celle que sous-entendent les estimations fédérales de l'assiette fiscale dans le cas des taxes d'affaires.

Le tableau V illustre la capacité moindre de payer des taxes d'affaires directes à même les profits des entreprises au Nouveau-Brunswick. Dans le cas des taxes sur le capital versé, des impôts sur la feuille de paie et du paiement par les employeurs des primes d'assurance-hospitalisation et d'assurance-maladie, la capacité réelle de payer est évaluée en fonction des profits des entreprises. Au Nouveau-Brunswick, il y a moins de dollars de profits par unité de l'assiette fiscale représentative pour les trois genres de taxes d'affaires comparativement à la moyenne pour les dix provinces. Dans tous les cas, sauf un, la capacité de payer du Nouveau-Brunswick pour chaque unité de l'assiette fiscale est inférieure à la moitié de la moyenne nationale; cependant, il n'est pas tenu compte de cette différence dans les indices actuels de l'effort fiscal. Ainsi, dans le cas des provinces comme le Nouveau-Brunswick, l'indice fédéral de l'effort fiscal est fondé sur une surestimation importante de l'assiette de la taxe d'affaires, ce qui donne lieu à une surestimation de l'effort fiscal de la province comparativement à celui des autres.

TABLEAU V

DOLLARS DE PROFITS DES ENTREPRISES

(AVANT IMPÔTS) POUR CHAQUE UNITÉ DES ASSIETTES FISCALES

	1982	1983	1984
Capital versé			
Canada	0,0485	0,0703	0,0858
Nouveau-Brunswick	0,0293	0,0297	0,0382
Nouveau-Brunswick/Canada	0,604	0,422	0,445
Assurance-hospitalisation/maladie			
Canada	2 156	3 181	3 882
Nouveau-Brunswick	727	817	1 050
Nouveau-Brunswick/Canada	0,337	0,257	0,270
Feuille de paie			
Canada	0,1217	0,1709	0,2086
Nouveau-Brunswick	0,0524	0,0545	0,0701
Nouveau-Brunswick/Canada	0,431	0,319	0,336

SOURCES : Statistique Canada, 13-213, et estimations concernant la péréquation financière.

RÉSUMÉ ET CONCLUSION

Sur les plans tant conceptuel qu'empirique, il est difficile de comparer de façon précise les niveaux d'imposition des provinces. L'indice de l'effort fiscal relatif est la meilleure mesure disponible à l'heure actuelle, mais il faut l'interpréter avec prudence.

Les indices de l'effort fiscal du ministère des Finances fédéral indiquent les lacunes du régime fiscal représentatif. Parmi ces failles, mentionnons les problèmes inhérents aux définitions des assiettes fiscales, les méthodes relatives à la classification des recettes, les répercussions des régimes fiscaux provinciaux sur l'effort fiscal et l'inclusion du secteur public local et provincial dans les définitions des assiettes fiscales. Dans le présent document, nous avons fait état de certains biais que comportent les indices fédéraux de l'effort fiscal du fait qu'ils ne tiennent pas compte de

ces problèmes. Bien que les exemples donnés ne soient pas exhaustifs, ils indiquent les répercussions importantes de ces biais sur les indices, comme l'illustre le tableau suivant.

TABLEAU VI

COMPARAISON ENTRE L'ESTIMATION ACTUELLE DE L'EFFORT FISCAL ET L'EFFORT FISCAL RAJUSTÉ

Province	Estimation actuelle de l'effort fiscal	Effort fiscal rajusté
Terre-Neuve	106	109,3
Île du Prince-Édouard	90,5	95,3
Nouvelle-Écosse	92,8	95,6
Nouveau-Brunswick	99	102,8
Québec	121,9	118,6
Ontario	100,5	100,9
Manitoba	108,4	111,1
Saskatchewan	98,1	99,6
Alberta	76,9	77
Colombie-Britannique	96,3	97,5
Canada	100	100

La première colonne du tableau VI présente les indices de l'effort fiscal fondés sur l'estimation spéciale de mars 1986 à l'égard de la péréquation pour 1985-1986. La deuxième colonne indique ce que serait l'effort fiscal si l'assiette des impôts immobiliers proposée par le gouvernement fédéral était utilisée, compte tenu d'un traitement uniforme des revenus tirés des véhicules non commerciaux et de la perception des impôts sur la feuille de paie et des taxes sur le capital versé par l'entremise de l'impôt sur le revenu des sociétés. Comme les renseignements nécessaires n'étaient pas disponibles, les données touchant le secteur gouvernemental n'ont pas été éliminées des assiettes fiscales. Même si cette correction n'a pas été faite, le tableau indique une différence considérable dans certaines provinces entre l'estimation actuelle et l'effort fiscal rajusté.

Nous avons également fait valoir que les indices fédéraux de l'effort fiscal ne tiennent pas entièrement compte des différences entre la capacité de payer des provinces. Même s'il n'a pas été possible d'illustrer ce fait à l'aide de données numériques en ce qui a trait aux indices de l'effort fiscal, nous avons indiqué que l'omission de tenir compte de la capacité de payer entraîne une surestimation de la capacité fiscale et une sous-estimation de l'effort fiscal dans le cas des provinces moins bien nanties.

Le but du présent document était d'examiner l'indice fédéral de l'effort fiscal comme mesure de comparaison des niveaux d'imposition entre les provinces. Cet examen a révélé que, même si les indices de l'effort fiscal sont généralement de bons indicateurs de l'effort fiscal relatif, ils comportent des lacunes importantes qui restreignent la portée de leur interprétation. Il faut se rappeler ces facteurs au moment d'utiliser les indices pour comparer les niveaux d'imposition entre les provinces. Les indices doivent être interprétés de concert avec ce qu'on appelle le régime fiscal des provinces, la capacité de payer de ces dernières et la nature du RFR lui-même.

PROPOSITION VISANT À APPLIQUER UN FACTEUR D'URBANISATION AUX VALEURS DES TERRAINS COMMERCIAUX AUX FINS DE L'ASSIETTE DES IMPÔTS IMMOBILIERS

Ministère des Finances
Province du Nouveau-Brunswick
Le 16 octobre 1986

LE CONTEXTE

Au cours de la dernière année, des fonctionnaires fédéraux et provinciaux ont examiné la définition technique de certaines assiettes fiscales utilisées dans la formule de péréquation.

À titre de province recevant des paiements de péréquation, le Nouveau-Brunswick a fortement encouragé ce travail. Toute amélioration apportée à l'évaluation du potentiel de recettes à la suite d'un examen des assiettes fiscales ajoute à la crédibilité du programme de péréquation.

En mai dernier, les fonctionnaires du ministère des Finances fédéral ont déposé un document portant sur les travaux qui ont été faits l'an dernier. Ce document comporte également des suggestions visant à améliorer certaines assiettes fiscales utilisées aux fins de la péréquation.

Les suggestions portaient sur les assiettes fiscales de la taxe de vente, des revenus tirés du charbon, des revenus tirés de la potasse, des revenus tirés des loteries et des impôts immobiliers. Le but des modifications proposées était de rendre ces assiettes plus conformes aux assiettes fiscales effectivement utilisées au Canada.

Les changements touchant l'assiette des impôts immobiliers sont les plus importants et ceux qui ont les plus grandes répercussions financières sur les paiements de péréquation. Le changement clé par rapport à l'assiette actuelle des impôts immobiliers se résume comme suit : la nouvelle assiette se composerait de trois éléments, soit les terrains agricoles, commerciaux et résidentiels et ces derniers seraient pondérés de façon à tenir compte du fait que leur valeur augmente en fonction de l'urbanisation. L'effet financier des premières modifications proposées par le gouvernement fédéral à l'égard de l'assiette des impôts immobiliers est illustré à la colonne 1 de l'annexe jointe au présent document.

L'été dernier, en partie pour répondre aux critiques de la province de Québec, le ministère des Finances fédéral a étudié à nouveau les modifications qu'il avait proposées à l'égard de l'assiette des impôts immobiliers et, en août dernier, il a déposé un document modifiant sa proposition initiale. Cette modification portait sur la façon dont le facteur d'urbanisation servant à pondérer la valeur des terrains résidentiels serait déterminé. Ce rajustement, dont on peut voir l'effet à la colonne 2 de l'annexe ci-jointe, aurait pour effet d'accroître considérablement les droits de péréquation de la province de Québec.

LA PROPOSITION DU NOUVEAU-BRUNSWICK

Lors de la réunion que les ministres des Finances ont tenue le 19 septembre et des discussions entre les fonctionnaires, le Nouveau-Brunswick a indiqué qu'il était généralement d'accord avec les modifications proposées par le gouvernement fédéral à l'égard de l'assiette des impôts immobiliers en ce qui a trait aux terrains résidentiels. Cependant, le Nouveau-Brunswick ne croit pas que les changements proposés constituent une réponse adéquate au problème inhérent à la détermination des assiettes des impôts immobiliers des provinces. À cet égard, le Nouveau-Brunswick est d'avis que, puisqu'il y a lieu de tenir compte du fait que le coût des terrains résidentiels augmente en fonction de l'urbanisation, il est à tout le moins aussi important de tenir compte de cet élément d'urbanisation dans l'évaluation des terrains commerciaux.

Pour le Nouveau-Brunswick, si les terrains commerciaux et résidentiels étaient évalués de façon à tenir compte de l'augmentation des coûts liée à l'urbanisation, la méthode servant à évaluer les terrains aux fins de l'assiette des impôts immobiliers serait sensiblement améliorée et beaucoup plus uniforme. En pratique, on pourrait utiliser à l'égard des terrains commerciaux le même facteur de pondération que propose le gouvernement fédéral pour les terrains résidentiels. La colonne 3 de l'annexe ci-jointe illustre l'incidence financière de la proposition du Nouveau-Brunswick.

DONNÉES À L'APPUI DE LA PROPOSITION DU NOUVEAU-BRUNSWICK

La proposition du Nouveau-Brunswick s'inscrit dans le contexte du principe voulant que le facteur d'urbanisation déterminé "tienne compte des répercussions de la population urbaine sur les valeurs des terrains" (ministère des Finances, mai 1986). Selon le ministère des Finances fédéral, "le facteur d'urbanisation découlerait des liens statistiques observés entre les valeurs des propriétés et la population urbaine, compte tenu du fait que les valeurs des propriétés ont tendance à augmenter considérablement en fonction de la taille de la population". Un bref examen de la géographie économique indique qu'il s'agit là d'un facteur déterminant des valeurs des terrains.

D'un point de vue conceptuel, le fait d'appliquer les facteurs d'urbanisation aux terrains résidentiels seulement n'est pas justifié. Effectivement, l'urbanisation aura des répercussions plus grandes sur les valeurs des terrains commerciaux que sur celles des terrains résidentiels, parce qu'il est essentiel que les terrains commerciaux se trouvent dans des régions centrales accessibles, tandis que les propriétés résidentielles peuvent être plus éloignées des propriétés de premier choix (Short, 1984). "Comme les terrains sont loués ou vendus au plus offrant, nous pouvons différencier les utilisateurs de terrains par leur capacité de payer." Pour favoriser les relations commerciales et attirer la clientèle, les entreprises commerciales et les détaillants ont besoin d'un contact direct; à cette fin, ils seront disposés à payer des sommes d'argent plus élevées pour des emplacements de premier choix et ils seront capables de le faire. En revanche, le secteur résidentiel n'est pas en mesure de rivaliser avec les entreprises commerciales pour les emplacements centraux et son offre de location sera inférieure. L'offre de location est définie comme étant "le montant de loyer qu'une entreprise ou un ménage peut se permettre de payer à différents emplacements" (Short, 1984).

Si les offres relatives aux terrains étaient réservées uniquement à ceux qui en font un usage résidentiel et agricole, les prix ne seraient pas si élevés. "La valeur d'un terrain à un moment et un endroit précis dépend des pressions du marché, de la situation économique générale, des préférences des divers intervenants en cause, de leurs capacités

et de leurs connaissances et, en général, de tous les facteurs - institutionnels, culturels et économiques - qui ont une influence sur la valeur des propriétés" (Bryant et al., 1982).

L'accroissement de la densité de population dans une région engendre une hausse de la demande de terrains disponibles. De ce principe fondamental de géographie urbaine découlent implicitement une kyrielle d'effets économiques liés à l'accroissement de la population : une demande plus forte, des revenus supérieurs et des coûts plus élevés pour les terrains. En outre, comme on peut trouver un grand marché de consommateurs dans une région urbaine, des économies d'échelle importantes peuvent être réalisées et bon nombre de marchandises et de services commerciaux destinés aux marchés nationaux seront produits dans cette région.

"Les grandes régions urbaines ont tendance à produire un plus vaste choix de biens et de services que les petites régions. Cela peut se vérifier empiriquement en examinant l'éventail des biens et services offerts dans les Pages jaunes de l'annuaire téléphonique de diverses régions urbaines" (Screiber, Gatons et Clemmer, 1976). Plus la densité de population d'une région est forte, plus les biens et services offerts seront variés, ce qui attirera plus de gens. Pour le fournisseur, "une région urbaine où la population est nombreuse peut offrir à une entreprise nouvellement établie un plus grand avantage sur le plan des coûts comparativement à une région plus petite". Cela explique que les coûts des terrains commerciaux soient plus élevés dans les grands centres urbains.

CONCLUSION

Le ministère des Finances fédéral a reconnu que l'urbanisation a une influence sur les coûts des terrains résidentiels et sa proposition visant à tenir compte de ce fait dans la définition de l'assiette des impôts immobiliers constitue une amélioration. Cependant, pour que cette assiette représente fidèlement la capacité fiscale, des arguments tout aussi appropriés peuvent être invoqués pour l'utilisation d'un facteur d'urbanisation à l'égard des terrains commerciaux. Effectivement, les différences touchant les coûts des terrains commerciaux sont probablement encore plus grandes au Canada que dans le cas des terrains résidentiels. C'est pourquoi le Nouveau-Brunswick croit fermement que seule l'application d'un facteur d'urbanisation aux coûts des terrains tant résidentiels que commerciaux peut permettre d'améliorer l'assiette des impôts immobiliers de façon que celle-ci représente de façon fidèle et uniforme la valeur sous-jacente des propriétés assujetties à des impôts au Canada.

À l'appui de cette proposition, le Nouveau-Brunswick rappelle les faits suivants :

1) l'application du même facteur d'urbanisation aux terrains commerciaux et aux terrains résidentiels peut se justifier en théorie et en pratique;

2) le coût supplémentaire résultant de l'application d'un facteur d'urbanisation aux terrains commerciaux pour le programme fédéral de péréquation est relativement peu élevé, compte tenu du coût global de ce programme, c'est-à-dire 57 000 000 $ par rapport à un coût global de plus de 5 milliards de dollars;

3) À l'exception de la province de Québec, pour qui le changement proposé par le ministère des Finances fédéral en août dernier à l'égard du calcul du facteur d'urbanisation comporte des avantages considérables, toutes les provinces bénéficiaires seraient avantagées par la proposition du Nouveau-Brunswick. Le Québec subirait une perte marginale par rapport à son gain total, mais demeurerait néanmoins la province recevant les droits de péréquation les plus élevés.

ANNEXE I

RÉPERCUSSIONS FINANCIÈRES DÉCOULANT DES MODIFICATIONS APPORTÉES À L'ASSIETTE DES IMPÔTS IMMOBILIERS

1985-1986

(en millions de dollars)

	Première proposition fédérale 23 mai 1986	Dernière proposition fédérale 28 août 1986	Modification du Nouveau-Brunswick à la dernière proposition fédérale 17 sept. 1986
Terre-Neuve	+21,4	+21,4	+31,4
Île du Prince-Édouard	+7,9	+7,5	+10
Nouvelle-Écosse	+21,1	+20,3	+37,1
Nouveau-Brunswick	+31,7	+31,8	+47,2
Québec	+49,5	+79,6	+76,7
Manitoba	+34,8	+35,6	+51,5
Coût fédéral (1)	+166,4	+196,3	+253,9

(1) Il importe d'examiner ces estimations des augmentations du coût fédéral dans le contexte des économies découlant des propositions touchant les autres assiettes fiscales, afin de comprendre l'effet global des modifications des assiettes fiscales sur les coûts du programme fédéral.

Références

Ministère des Finances, Canada. Review of the Tax Base for Property Taxes, document miméographié, mai 1986.

Short, John R. An Introduction to Urban Geography, London : Routledge & Kegan Paul, 1984.

Cebula, Richard J. Geographic Living Lost Differentials, Toronto : D.C. Heath & Co., 1983.

Scrieber, Arthur F., Gatons, Paul K. et Clemmer, Richard B., Economics of Urban Problems - An Introduction, Boston : Houghton Mifflin Co., 2e édition, 1976.

Yeates, Maurice Les terres dans le corridor urbain Windsor-Québec, Ottawa : Environnement Canada, novembre 1985.

Ring, Alfred A. The Valuation of Real Estate, New Jersey : Prentice Hall Inc., 2e édition, 1970.

Bryant, C.R., Russwurm, L.H., McLellan, A.G. The City's Countryside. New York : Longman Group Ltd., 1982.

PROPOSITION VISANT À MIEUX DÉFINIR L'ASSIETTE DES IMPÔTS SUR LE CAPITAL VERSÉ AFIN DE TENIR COMPTE DES DIFFÉRENCES INTERPROVINCIALES TOUCHANT LA CAPACITÉ DE PAYER

Ministère des Finances
Province du Nouveau-Brunswick
Le 20 octobre 1986

Le contexte

Bien que le RFR fédéral prévoie des rajustements pour tenir compte des différences interprovinciales touchant la capacité de payer dans le cas de l'impôt sur le revenu des particuliers et pour exclure de l'assiette de la taxe de vente certains éléments comme la nourriture et les vêtements, il y a plusieurs autres assiettes fiscales qui ne sont pas rajustées pour tenir compte des différences relatives à la capacité de payer des provinces. C'est le cas de certaines taxes d'affaires, notamment l'impôt sur le capital.

L'assiette de l'impôt sur le capital qui est actuellement utilisée se caractérise par une surévaluation de la capacité fiscale des provinces plus défavorisées de percevoir ces taxes, aucune correction n'ayant été apportée à la capacité de payer. Les entreprises dont les profits pour chaque dollar de l'assiette de l'impôt sur le capital versé sont constamment inférieurs ont une capacité de payer moins grande que les entreprises dont les profits pour chaque unité de l'assiette fiscale sont plus élevés.

L'assiette actuellement utilisée

L'actuelle assiette de l'impôt sur le capital est le total des montants suivants : a) le capital versé employé dans la province (secteur de l'agriculture, de l'exploitation forestière et de la pêche, secteur des mines, secteur de la construction, secteur des services publics, secteur du commerce de gros, secteur du commerce de détail, secteur des services, secteur des finances, sauf le secteur des institutions recueillant des dépôts) et b) 2,5 fois l'avoir total employé dans la province au cours de l'année, pour toutes les sociétés classées par Statistique Canada dans le secteur des institutions recueillant des dépôts.

Problèmes inhérents à l'assiette fiscale actuellement utilisée

L'assiette des impôts sur le capital est fondée implicitement sur l'hypothèse voulant que toutes les provinces aient la même capacité de produire des revenus pour chaque unité de l'assiette fiscale (c'est-à-dire pour chaque dollar du capital versé). Il s'agit là d'un biais qui favorise les provinces où les profits des sociétés pour chaque unité de l'assiette fiscale sont plus élevés et qui nuit aux provinces où les profits en question sont inférieurs à la moyenne.

Proposition du Nouveau-Brunswick visant à éliminer le biais que comporte l'assiette des impôts sur le capital

Pour évaluer avec précision la capacité fiscale relative à cette source, il faut tenir compte de la capacité pour une entreprise de payer cet impôt. Dans les provinces moins bien nanties, les marges de profit ont tendance à être relativement faibles. Par conséquent, la simple application d'un taux moyen national de l'impôt à l'assiette fiscale actuellement utilisée aux fins de la péréquation entraîne une surestimation du potentiel de recettes des provinces plus défavorisées.

De l'avis du Nouveau-Brunswick, une mesure plus précise de l'assiette des impôts sur le capital versé s'obtient en rajustant l'assiette existante pour tenir compte des différences inhérentes à la capacité de payer les impôts des sociétés pour chaque unité de l'assiette fiscale représentative. Ce résultat peut être atteint en rajustant l'assiette fiscale des impôts sur le capital versé de chaque province qui est définie en vertu du programme de péréquation en fonction de la rentabilité des entreprises (pour plus de détails sur ce calcul, voir l'annexe).

Cette méthode permet d'obtenir une nouvelle assiette des impôts sur le capital versé de chaque province aux fins de la péréquation en comparant la capacité de payer de chacune d'elles à la moyenne nationale et en multipliant ce ratio par les assiettes respectives des impôts sur le capital versé qui sont actuellement utilisées aux fins de la péréquation. L'application de ces nouvelles assiettes à la base de données utilisée aux fins de la péréquation entraîne les changements suivants à l'égard des droits.

RÉPERCUSSIONS FINANCIÈRES DÉCOULANT DES MODIFICATIONS APPORTÉES À L'ASSIETTE DES IMPÔTS SUR LE CAPITAL

1985-1986(3)

(En milliers de dollars)

T.-N.	Î.P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qc	Man.	Coût fédéral
+2 499	+474	+11 321	+7 509	-6 202	+1 419	17 020 $

Conclusion

Dans le présent document, nous avons présenté des commentaires sur la façon dont l'assiette des impôts sur le capital est actuellement définie aux fins d'établissement des droits de péréquation et nous avons proposé une façon d'éliminer le biais que comporte la méthode de calcul.

L'utilisation d'une mesure de la capacité de payer les impôts sur le capital permet d'évaluer de façon plus équitable la capacité fiscale aux fins du calcul des paiements de péréquation.

ANNEXE

	T.-N.	Î.P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qc	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.	Canada
1)	Profits des sociétés avant impôt (1984)										
	332	83	236	279	7 577	15 051	1 013	1 992	12 538	2 820	41 921
2)	Assiette des impôts sur le capital versé (1985-1986)(3)										
	6 034	1 416,5	9 391,9	7 926,4	99 860	205 266,2	14 648,4	14 505,9	120 796,7	47 018,1	526 864
3)	Ratio des profits des sociétés à l'assiette fiscale (ligne 1 ligne 2)										
	0,0550	0,0586	0,0251	0,0352	0,0759	0,0733	0,0692	0,1373	0,1038	0,0599	0,079
4)	Ratio provincial au ratio national moyen (ligne 3 ratio national moyen* des profits des sociétés à l'assiette des impôts sur le capital versé										
	0,6909	0,7362	0,3153	0,4422	0,9535	0,9208	0,8693	1,7248	1,3040	0,7525	
5)	Nouvelle assiette des impôts sur le capital versé (ligne 2 x ligne 4)										
	4 168,9	1 042,8	2 961,3	3 505,1	95 216,5	189 009,1	12 733,9	25 071,9	157 518,9	35 381,1	526 609

PROPOSITION VISANT À MIEUX DÉFINIR L'ASSIETTE DE L'IMPÔT SUR LA FEUILLE DE PAIE

Ministère des Finances
Province du Nouveau-Brunswick
Le 20 octobre 1986

Le contexte

En général, les mesures des assiettes fiscales qui sont utilisées dans la formule de péréquation sont rajustées pour tenir compte du fait que les gouvernements provinciaux et les administrations locales ne peuvent modifier leur situation financière générale en se taxant eux-mêmes. Cependant, dans certains cas, ces rajustements sont incomplets ou n'ont pas été faits. Lorsque tel est le cas, les capacités fiscales provinciales ne sont pas évaluées de façon appropriée. Dans le présent document, nous voulons proposer une solution pour remédier à ce problème dans le cas des impôts sur la feuille de paie.

L'assiette actuellement utilisée

À l'heure actuelle, l'assiette des impôts sur la feuille de paie est le montant des salaires et traitements et des soldes et allocations militaires, à l'exclusion de la rémunération des heures supplémentaires. Cette assiette des impôts sur la feuille de paie est mal définie, car elle comprend les salaires et traitements versés aux employés des secteurs publics provinciaux et locaux, notamment ceux qui travaillent dans les hôpitaux et dans le secteur de l'éducation.

Comme l'impôt sur la feuille de paie est levé sur les employeurs, l'inclusion dans cette assiette des employés des secteurs publics provinciaux et locaux, notamment ceux qui travaillent dans les hôpitaux et dans le secteur de l'éducation, a pour effet de surévaluer la situation financière nette d'un gouvernement provincial, puisque ce gouvernement est tenu de payer ces impôts. En conséquence, on obtiendrait une mesure plus réaliste de la capacité fiscale de percevoir les impôts sur la feuille de paie en éliminant les salaires et traitements de ces employés de l'assiette fiscale actuellement en vigueur.

Proposition du Nouveau-Brunswick en vue de mieux définir l'assiette des impôts sur la feuille de paie

De l'avis du Nouveau-Brunswick, l'assiette des impôts sur la feuille de paie serait beaucoup mieux définie si elle était rajustée pour tenir compte du fait que l'impôt touchant les salaires des employés du secteur public serait exigible de chaque province et qu'il n'est guère logique d'inclure une estimation de la capacité d'un gouvernement provincial de se taxer dans le calcul de la capacité fiscale de ce gouvernement à l'égard des impôts sur la feuille de paie.

On pourrait obtenir une nouvelle assiette des impôts sur la feuille de paie qui pourrait être utilisée aux fins de la péréquation en retranchant de l'assiette actuellement utilisée les salaires et traitements des gouvernements provinciaux, des administrations locales, des hôpitaux et du secteur de l'éducation. Cette nouvelle assiette indiquerait la capacité fiscale de percevoir des impôts sur la feuille de paie de tous les secteurs, sauf le gouvernement provincial et les administrations locales.

Le tableau qui suit illustre les répercussions financières de cette proposition.

RÉPERCUSSIONS FINANCIÈRES DÉCOULANT DES MODIFICATIONS APPORTÉES À L'ASSIETTE DES IMPÔTS SUR LA FEUILLE DE PAIE - 1985-1986(3)

(En milliers de dollars)

Terre-Neuve	3 101
Île-du-Prince-Édouard	683
Nouvelle-Écosse	2 204
Nouveau-Brunswick	2 170
Québec	17 936
Manitoba	2 817
Coût fédéral	28 911

Conclusion

Dans le présent document, nous avons fait valoir que l'assiette des impôts sur la feuille de paie actuellement en vigueur a pour effet de surévaluer la capacité fiscale de percevoir ces impôts dans les provinces où l'économie est relativement faible et où le secteur public est relativement important. La proposition visant à rajuster l'assiette des impôts sur la feuille de paie actuellement en vigueur pour tenir compte du fait que les provinces ne peuvent améliorer leur situation financière en s'obligeant elles-mêmes à payer un impôt sur les salaires ferait de cette assiette une mesure plus équitable de la capacité fiscale.

ANNEXE 7

ALLOCUTIONS SUR LES ACCORDS FINANCIERS
PRONONCÉES PAR LE MINISTRE DES FINANCES DU NOUVEAU-BRUNSWICK
DE SEPTEMBRE 1985 À DÉCEMBRE 1986

PRONONCÉES LORS DES RÉUNIONS DES MINISTRES DES FINANCES

FÉDÉRAL ET PROVINCIAUX

RÉFLEXIONS EN VUE D'UNE ALLOCUTION SUR LES ACCORDS FISCAUX

PAR

L'HONORABLE JOHN B.M. BAXTER, c.r.

MINISTRE DES FINANCES

PROVINCE DU NOUVEAU-BRUNSWICK

SEPTEMBRE 1985

Monsieur le Président, les accords fiscaux ont une importance vitale pour le Nouveau-Brunswick et la région de l'Atlantique et le gouvernement du Nouveau-Brunswick accorde une grande priorité aux nouvelles négociations qui auront lieu l'an prochain au sujet de ces accords.

Comme vous le savez, le Nouveau-Brunswick a vécu des moments difficiles au cours des dernières années. Nous avons dû nous plier aux modifications que le gouvernement fédéral a apportées en 1982 au financement des soins de santé et de l'enseignement postsecondaire. Nous avons également dû nous accommoder d'un programme de péréquation qui n'a pas fonctionné de la façon prévue.

En raison des accords financiers que nous a légués le gouvernement fédéral précédent, nous sommes dans une situation où nous ne pouvons offrir aux résidants du Nouveau-Brunswick des services comparables à ceux dont bénéficient l'ensemble des Canadiens, malgré des augmentations majeures sur le plan des impôts et des déficits. Pour reprendre les mots de l'article 36(2) de la Loi constitutionnelle, le Nouveau-Brunswick n'est pas en mesure "d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables".

À la veille de cette ronde de discussions sur les accords fiscaux, le Nouveau-Brunswick se rappelle clairement les modifications apportées en 1982 au FPE et à la péréquation. Il est essentiel que les accords fiscaux de 1987 prévoient des mesures visant à faire disparaître les grandes iniquités qui existent depuis plusieurs années au Canada et que les accords fiscaux de 1982 n'ont pu éliminer. Nous comptons sur votre gouvernement pour régler ce problème.

Cependant, à la lumière des commentaires que vous avez formulés sur les accords financiers dans votre récent discours du budget, c'est dans une atmosphère de crainte que s'amorcent nos discussions sur la péréquation et le financement des programmes établis. Voici ce que vous avez dit dans votre discours :

> "Pour répartir équitablement le fardeau de la réduction des dépenses, le gouvernement cherchera également à limiter le taux de croissance des transferts en faveur des provinces de façon à obtenir des économies annuelles de deux milliards de dollars d'ici la fin de la décennie."

Monsieur le Président, votre volonté de réduire les dépenses fédérales ne m'apparaît pas mal fondée. Cependant, vous ne pourrez la mettre à exécution en transférant simplement une partie de votre problème financier aux provinces. Pour l'ensemble du pays, il n'est guère logique de déplacer l'ensemble du déficit et d'en transférer une partie aux provinces qui sont déjà aux prises avec de graves problèmes de déficit.

Depuis plus de dix ans, les Canadiens ont instauré des systèmes de soins de santé et d'enseignement de meilleure qualité qui ont bien servi notre pays. Si nous y sommes parvenus, c'est grâce au financement fédéral. Nous avons également instauré un programme de péréquation qui, sans être parfait, a des objectifs nobles. Il a permis aux provinces moins bien nanties d'offrir à leurs citoyens des services qu'elles n'auraient pu assurer d'elles-mêmes.

Monsieur le Président, pour "répartir équitablement le fardeau de la réduction des dépenses", comme vous l'avez dit dans votre discours du budget, il faut accorder une plus grande priorité nationale au FPE et à la péréquation qu'à plusieurs autres domaines d'intérêt fédéral. Pour que le principe d'équité soit respecté, le gouvernement fédéral doit certainement accorder à ces programmes un traitement préférentiel dans le cadre de sa lutte contre le déficit. S'il ne le fait pas, c'est qu'il aura cessé de croire que l'engagement d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparable représente une priorité nationale.

En plus de ces commentaires généraux, Monsieur le Président, il y a certaines questions précises que j'aimerais soulever dès le début de nos discussions concernant ces grands programmes nationaux. À cet égard, la démarche qui mènera aux accords fiscaux de 1987 est très importante. Dès le début de nos discussions sur la péréquation et le FPE, il m'apparaît essentiel que nous nous entendions pour discuter de ces deux programmes en même temps,

de façon à permettre une évaluation des répercussions générales des accords fiscaux pour la période de 1987 à 1992.

Tout comme l'ont dit les auteurs du rapport Johnson sur l'enseignement postsecondaire, la Commission royale MacDonald et le Groupe de travail Neilson, je suis d'avis que nous devons, en tant que ministres des Finances, fixer notre propre agenda et éviter de nous laisser emporter par les événements. Ainsi, en ce qui a trait au FPE, j'aimerais être assuré que vous-même, Monsieur Wilson, représenterez le gouvernement fédéral lors des discussions sur le financement des soins de santé et de l'enseignement postsecondaire.

Dans le communiqué qu'ils ont publié après leur récente conférence à Saint John, les premiers ministres ont été très clairs. Ils ont demandé à leurs ministres des Finances de représenter les provinces lors des discussions sur les accords fiscaux, la péréquation et le financement des programmes établis. J'espère que le gouvernement fédéral vous donnera le même mandat et que, si vous songez à réduire les paiements de transfert, vos collègues n'encourageront pas les provinces, au même moment, à dépenser davantage ou qu'ils ne les puniront pas si elles tentent de contrôler les dépenses.

J'aimerais également savoir si l'actuel gouvernement du Canada est d'accord avec les principes initiaux sur lesquels reposait le programme de FPE. Vous vous rappellerez que, lorsque le financement des programmes établis a été instauré en 1977, le financement des soins de santé et de l'enseignement postsecondaire est devenu un financement global. Cette mesure donnait aux provinces la flexibilité voulue pour planifier et assurer les services de soins de santé et d'enseignement postsecondaire, tout en plafonnant les paiements fédéraux à l'égard de ces services.

Malgré les avantages du FPE pour les deux paliers de gouvernement, le gouvernement fédéral précédent a commencé, peu de temps après l'entrée en vigueur de ce programme, à parler d'accords distincts de financement en matière de soins de santé et d'enseignement postsecondaire; en 1983, il a même fixé une limite à l'égard des contributions fédérales à l'enseignement postsecondaire. Monsieur le Président, il est important de connaître

les règles du jeu; appliquerez-vous le FPE comme un programme de financement global, comme c'était l'intention au départ, ou continuerez-vous à séparer artificiellement le financement des soins de santé du financement de l'enseignement postsecondaire, comme le gouvernement précédent l'a fait au début des années 1980?

Monsieur le Président, le Nouveau-Brunswick est convaincu que l'actuel programme de péréquation ne respecte pas ses objectifs. À mon avis, le programme ne respecte pas ses obligations constitutionnelles. C'est pourquoi nous devrions, à mon sens, procéder à une évaluation approfondie du programme de 1982 avant de nous interroger sur les changements qu'il faudrait y apporter. Si nous songeons à modifier le programme de péréquation, nous devons être pleinement conscients des failles du programme actuellement en vigueur. C'est ce qui a été convenu lors de la réunion des sous-ministres qui a eu lieu la semaine dernière.

Monsieur le Président, lors de la dernière ronde des discussions sur les accords fiscaux, une des plus grandes lacunes a été l'absence de renseignements concernant la situation financière des provinces. En conséquence, lorsque les accords fiscaux de 1982 ont été conclus, le gouvernement fédéral n'avait pas une idée très nette de l'incidence fiscale de ces accords pour les provinces. Effectivement, l'administration précédente donnait l'impression qu'elle ne voulait pas savoir ce que ses propositions signifieraient pour les Canadiens de l'ensemble du pays.

La semaine dernière, les sous-ministres ont également convenu de demander au sous-comité sur les accords fiscaux de produire ces renseignements. Je crois que ce travail est essentiel pour bien connaître le contexte de nos discussions sur les accords fiscaux et je serai heureux de discuter des résultats de cette étude avec vous, Monsieur le Ministre, et mes collègues des autres provinces.

Par ailleurs, j'aimerais souligner que, si nous nous intéressons aux principes du programme de péréquation, nous nous préoccupons également des aspects pratiques du programme. À cet égard, nous désirons que les fonctionnaires examinent de près certaines assiettes fiscales utilisées dans

la formule. Vous connaissez nos préoccupations concernant l'assiette des impôts immobiliers; au cours de la prochaine année, nous vous remettrons également des documents faisant état de nos préoccupations sur d'autres assiettes fiscales.

Enfin, j'aimerais faire des commentaires sur l'Accord de perception d'impôts. Nous désirons que cet Accord soit maintenu. À notre avis, il s'agit là d'une entente sensée et logique sur l'administration de l'impôt sur le revenu fédéral et provincial. Cependant, certains changements récents nous laissent songeurs. La réforme fiscale fédérale, les prévisions concernant l'impôt fédéral de base, la simplification du régime fiscal, et ainsi de suite peuvent avoir des répercussions importantes tant pour les provinces que pour le gouvernement fédéral. Si l'Accord de recouvrement d'impôts doit demeurer en vigueur, votre gouvernement devra accorder une plus grande importance que votre prédécesseur aux problèmes que comportent des questions de cette nature pour les provinces.

Monsieur le Président, la conciliation nationale et l'harmonie des relations fédérales-provinciales figurent parmi les objectifs nationaux les plus importants que le gouvernement fédéral s'est fixés. En ce début des pourparlers sur les accords fiscaux pour la période de 1987 à 1992, il m'apparaît primordial pour nous tous que nous nous rappelions ces objectifs. Nous desservons les mêmes contribuables et nos discussions doivent nous permettre d'en venir à un programme de péréquation et à des accords financiers en matière de soins de santé et d'enseignement postsecondaire qui seront justes et équitables pour tous les territoires du pays.

RÉFLEXIONS EN VUE D'UNE ALLOCUTION

SUR

LE FINANCEMENT DES PROGRAMMES ÉTABLIS

PAR

L'HONORABLE YVON POITRAS

PROVINCE DU NOUVEAU-BRUNSWICK

DÉCEMBRE 1985

Monsieur le Président, le gouvernement du Nouveau-Brunswick est aux prises avec un grave problème de déficit depuis la récession de 1982. Nous avons reconnu depuis longtemps la nécessité de réduire notre déficit et, depuis trois ans, nous prenons des mesures à cette fin.

En effet, le Nouveau-Brunswick a fait des coupures de dépenses radicales. Nous avons gelé les salaires des fonctionnaires pour deux ans, y compris les salaires des employés d'hôpitaux et des enseignants. Nos médecins ont accepté un gel d'un an pour leurs honoraires. Nous avons remis à plus tard les investissements nécessaires dans les domaines de l'entretien et des immobilisations et nous avons tailladé notre fonction publique.

Nous avons également augmenté considérablement nos taxes et impôts et nous en avons ajouté d'autres. Nous avons un plan triennal visant à éliminer le déficit de notre compte courant. Nous n'avons pas prévu que le gouvernement fédéral modifierait le FPE avant 1987; en conséquence, les baisses dont le FPE fera l'objet l'an prochain nuiront beaucoup à notre plan.

Monsieur le Président, compte tenu de ce que nous avons fait, votre plan visant à réduire les paiements au titre du FPE dès l'an prochain est inacceptable pour la province du Nouveau-Brunswick. Il ne servira qu'à rendre la situation encore plus pénible en raison des mesures strictes que la province a déjà adoptées pour éliminer le déficit du compte courant. Comme stratégie nationale de réduction des déficits du secteur public, la réduction des paiements fédéraux au titre du FPE ne sera aucunement efficace dans le cas du secteur public. La baisse des fonds disponibles pour les provinces ne fera qu'engendrer un accroissement des déficits provinciaux ou une diminution des dépenses et une augmentation des impôts à l'échelle provinciale. Les programmes essentiels seront maintenus, même si l'aide fédérale s'y rapportant diminue. Les provinces devront peut-être tout simplement emprunter davantage.

La diminution des paiements au titre du FPE ne peut se justifier, si le gouvernement fédéral utilise le montant économisé pour financer de nouvelles initiatives. La santé et l'éducation sont des programmes qui ont une importance vitale pour le Canada et le gouvernement fédéral doit maintenir son engagement à leur égard.

Les coupures fédérales touchant ces programmes ne peuvent se justifier si le gouvernement fédéral ne s'est pas imposé autant de restrictions que la plupart des provinces au chapitre des dépenses. À mon humble avis, je ne crois pas que le gouvernement fédéral ait examiné d'assez près son propre fonctionnement interne.

Le gouvernement fédéral n'a jamais imposé à ses employés les restrictions salariales que les provinces ont dû établir. Ainsi, il y a à peine une semaine, on a annoncé que les salaires à l'échelle fédérale connaîtront à nouveau une augmentation appréciable cette année. Pour leur part, les fonctionnaires du Nouveau-Brunswick n'ont bénéficié d'aucune augmentation depuis deux ans et bon nombre de provinces ont dû se montrer tout aussi strictes à l'égard des salaires.

J'ai appris avec regret que les paiements au titre du FPE seront réduits avant que nos fonctionnaires n'aient terminé le travail que nous leur avons demandé de faire sur le fonctionnement de l'ensemble du système de transfert. À mon avis, en procédant à ces coupures sans en connaître l'effet sur les diverses provinces et régions du Canada, le gouvernement fait preuve d'imprudence et d'un manque de perspicacité.

Monsieur le Président, il a été très difficile pour le gouvernement du Nouveau-Brunswick de rééquilibrer son compte courant avant que vous n'annonciez les coupures au titre du FPE pour l'an prochain. Si vous procédez comme vous l'avez annoncé, le gouvernement du Nouveau-Brunswick devra adopter des mesures plus contraignantes et emprunter davantage, ce qui entraînera une baisse de sa cote de crédit. Ce problème devrait préoccuper le ministre des Finances et le gouvernement du Canada.

Il y avait une entente selon laquelle les nouveaux accords conclus en 1982 s'appliqueraient pendant cinq ans. Je vous demande simplement de respecter cette entente. Si vous procédez comme vous l'avez proposé en 1986-1987, vous créerez une atmosphère de méfiance qui empoisonnera les relations fédérales-provinciales au cours des années à venir.

RÉFLEXIONS EN VUE D'UNE ALLOCUTION SUR LES ACCORDS FISCAUX

PAR

L'HONORABLE JOHN B.M. BAXTER, c.r.

MINISTRE DES FINANCES

PROVINCE DU NOUVEAU-BRUNSWICK

SEPTEMBRE 1986

Monsieur le Président,

Je suis heureux que la première question à l'ordre du jour de notre réunion porte sur les accords fiscaux. Peu de questions ont autant d'importance que le nouveau programme de péréquation, qui devrait s'appliquer jusqu'en 1992, pour le Nouveau-Brunswick et même l'ensemble de la région de l'Atlantique.

Il est difficile de faire des suppositions raisonnables sur la situation économique que nous connaîtrons au cours des cinq prochaines années et sur les restrictions financières qui nous seront imposées. Toutefois, dans le cas du Nouveau-Brunswick et des autres Provinces atlantiques, il est permis de faire au moins une supposition pour les années à venir. Les programmes traditionnels de développement économique régional ne permettront vraisemblablement pas de renforcer notre économie et de réduire nos taux de chômage. Lorsque les gouvernements fédéral et provinciaux offrent des stimulants lucratifs aux industries pour qu'elles s'établissent dans le centre du Canada, il est difficile de voir comment des stimulants semblables peuvent attirer les entreprises dans la région de l'Atlantique. De nouvelles stratégies efficaces seront peut-être élaborées, mais je ne suis pas optimiste à ce sujet.

Comme l'avenir du développement régional s'annonce sombre, il est crucial que les nouveaux accords fiscaux soient justes et équitables et que, au cours des cinq prochaines années, nos gouvernements puissent offrir des services à un niveau de qualité raisonnable sans être étranglés par les taxes ou la dette.

J'ai utilisé à maintes reprises cette tribune pour discuter des failles de l'actuel programme de péréquation et j'ai attendu, assez patiemment la plupart du temps, qu'on en vienne aux questions essentielles concernant la modification de la formule actuellement en vigueur.

Je suis d'avis que les objectifs énoncés dans la Constitution à l'égard de la péréquation ne sont pas respectés. La Constitution prévoit que la péréquation doit permettre aux provinces "d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables". Le programme que nous connaissons maintenant ne permet pas aux provinces moins bien nanties d'obtenir suffisamment de fonds à cette fin.

Le niveau de dépenses du Nouveau-Brunswick est l'un des plus bas au Canada. Les montants que nous injectons dans les services ne représentent qu'environ 80 pour cent de la moyenne canadienne. Dans le cas de certains services essentiels, notre moyenne est inférieure à la norme pour l'ensemble du Canada. Quant aux nouveaux services, dans bien des cas, nous n'offrons tout simplement pas les programmes que la plupart des provinces ont instaurés au cours des dernières années. Je pense aux programmes comme ceux des garderies, du supplément de revenu pour les personnes âgées et des soins dentaires pour les enfants. Si nos fonctionnaires publics ne recevaient pas des salaires bien inférieurs à la moyenne canadienne, l'écart entre les services que nous assurons et les normes nationales serait encore plus grand.

Sur le plan fiscal, depuis 1982-1983, l'augmentation des taxes et impôts a été bien plus forte au Nouveau-Brunswick que dans l'ensemble des autres provinces. Je suis bien placé pour savoir que le Nouveau-Brunswick a un lourd fardeau fiscal qui a laissé ses traces. Cependant, c'est une chose très difficile à établir à l'aide de statistiques. Selon les données utilisées pour la formule de péréquation, nos taxes et impôts sont inférieurs à la moyenne canadienne. Ils sont même inférieurs à ceux de l'Ontario, d'après la formule de péréquation.

C'est là un point très important, parce que l'ensemble du système de péréquation est conçu pour venir en aide aux provinces dont le potentiel de recettes fiscales est insuffisant. Si la formule surestime le potentiel de recettes fiscales d'une province, elle sous-estime le montant dont cette province a besoin au titre de la péréquation.

À ce sujet, j'aimerais comparer brièvement les principaux impôts du Nouveau-Brunswick à ceux de l'Ontario.

Notre taux de l'impôt sur le revenu des particuliers et celui de notre taxe de vente sont plus élevés que ceux de l'Ontario (respectivement huit points et quatre points de plus); notre taxe sur l'essence coûtait 1,5 cent le litre de plus que celle de l'Ontario, jusqu'à ce que la chute des prix au cours de l'été dernier nous permette de baisser la taxe; notre taxe sur les cigarettes excède d'environ 50 pour cent celle de l'Ontario; l'assiette de notre taxe de vente et de notre taxe sur le carburant est définie de façon presque aussi large que celle de l'Ontario; le taux de l'impôt foncier pour une maison de Don Mills est presque identique à celui d'une maison semblable située à Saint John's (Nouveau-Brunswick). À mon avis, les propriétaires d'autres types de biens au Nouveau-Brunswick paient un taux d'imposition plus élevé que celui qui prévaut en Ontario. Pourtant, de l'autre côté de la médaille, le Nouveau- Brunswick ne paie pas de primes d'assurance-hospitalisation. Si nous avions une taxe de ce genre calquée sur celle de l'Ontario, les recettes ainsi obtenues nous permettraient d'abaisser notre taxe de vente de 11 pour cent à 9,5 pour cent. Même si nous avions une prime d'assurance-hospitalisation semblable à celle de l'Ontario, la plupart de nos taux d'imposition demeureraient encore plus élevés que ceux de l'Ontario; dans certains cas, la différence serait énorme.

Néanmoins, selon la formule de péréquation, notre niveau d'imposition est inférieur à celui de l'Ontario.

Chez nous, je n'oserais citer des statistiques ayant tendance à démontrer que nos taxes sont inférieures à la moyenne. Instinctivement, je sais que j'ai raison et que l'évaluation technique est fausse.

Je n'ai aucun doute sur le fait que cette formule surestime considérablement notre potentiel de recettes fiscales et sous-estime par le fait même le montant que nous devrions recevoir au titre de la péréquation.

J'ai déjà mentionné qu'une des grandes lacunes de la formule de péréquation résidait dans l'évaluation de notre potentiel de recettes fiscales en ce qui a trait aux impôts immobiliers. Je suis heureux que votre personnel ait examiné cet aspect de la formule. Leur recherche a permis de prouver ce que le bon sens nous dit à tous : les terrains valent plus cher dans les grandes villes que dans les petites villes et dans les régions rurales. Une des conclusions de cette recherche est que les estimations des valeurs des terrains utilisées dans la formule devraient être augmentées en fonction du degré d'urbanisation de chaque province. Je crois qu'un autre changement a récemment été apporté au facteur d'urbanisation à la lumière des caractéristiques spéciales de Montréal.

Comme ils ne disposaient pas de données leur permettant d'en arriver à la même conclusion pour les terrains commerciaux, les spécialistes fédéraux ont proposé d'appliquer le facteur d'urbanisation uniquement aux terrains résidentiels. Je ne serais pas si prudent. Je serais prêt à échanger un terrain commercial de cinq acres situé n'importe où au Nouveau-Brunswick contre un terrain commercial d'un acre de mon choix en Ontario.

Si je comprends bien, les changements qui seront apportés à l'assiette des impôts immobiliers et à d'autres assiettes engendreront une hausse des paiements de péréquation d'environ 130 000 000 $, soit une augmentation d'environ 2 pour cent.

La répartition des fonds supplémentaires est à peu près la suivante : les Provinces atlantiques, 51 pour cent; le Québec, 40 pour cent et le Manitoba, 9 pour cent. Je ne puis vraiment dire s'il s'agit là d'une répartition équitable des fonds supplémentaires. Toutefois, je sais que, même si ce changement est adopté, la formule aura encore pour effet de surévaluer le potentiel de recettes fiscales du Nouveau- Brunswick. Cependant, les changements rendent la formule un peu plus réaliste et les nouvelles données indiquent que les taxes et impôts du Nouveau-Brunswick sont un peu plus élevés que ceux de l'Ontario.

En d'autres mots, si les changements étudiés par les spécialistes étaient adoptés, la formule serait un peu plus équitable, mais l'amélioration ne serait pas considérable.

Nous tous ici présents avons des problèmes fiscaux et financiers à surmonter. À une époque marquée par les restrictions fédérales, il n'est pas facile pour moi de dire qu'une amélioration du programme de péréquation quelle qu'elle soit n'est suffisante. C'est pourtant le message que je livre aujourd'hui.

À une époque antérieure, j'aurais pu me montrer optimiste au sujet du développement économique régional et espérer que l'établissement de nouvelles industries nous permettrait d'alléger nos contraintes financières. Cependant, comme les programmes de développement régional sont de plus en plus orientés vers les régions industrielles établies du pays, je ne vois pas en quoi ces programmes pourront être utiles pour nous.

Le Nouveau-Brunswick demande un programme de péréquation plus équitable depuis plusieurs années. Cependant, nous ne nous sommes pas fermé les yeux devant nos problèmes financiers sous prétexte que le gouvernement fédéral ne changerait pas la formule de péréquation avant 1987. Le gouvernement du Nouveau-Brunswick a agi seul, de façon responsable, pour tenter de réduire le déficit et la dette dont nous avons hérité à la suite de la récession. Pendant plusieurs années, nos dépenses ont été fortement comprimées et nos taxes et impôts ont augmenté, ce qui nous a permis de réduire considérablement notre déficit pour 1986-1987.

Maintenant, nous devons tenter de ne pas reculer. Nous faisons partie du Canada et nous ne pouvons refuser indéfiniment d'offrir à nos citoyens les services publics dont bénéficie l'ensemble des citoyens canadiens. Sur le plan fiscal, aucune autre possibilité ne s'offre à nous.

Nous <u>devons</u> avoir un programme de péréquation équitable et bien fondé.

Monsieur le Président, je sais que vous faites face à une tâche énorme en ce qui a trait à l'amélioration de notre situation nationale. Je comprends même le raisonnement sur lequel est fondée votre proposition au sujet du FPE. Cependant, je crois que la situation financière des provinces moins bien nanties est bien plus périlleuse que vous ne le pensez. Je parle non pas en tant que technicien qui analyse des données, mais en tant que politicien qui s'est déjà penché sur le problème. Le régime fiscal du Nouveau-Brunswick et des autres Provinces atlantiques est soumis à de grandes contraintes.

Je ne puis m'exprimer pour les autres Provinces atlantiques, mais je crois qu'un paiement supplémentaire de 250 000 000 $ au titre de la péréquation pour la région permettrait d'éviter de graves problèmes financiers. Ce paiement ne représente qu'une augmentation de 4 pour cent du coût du programme.

J'aimerais que vous considériez cette suggestion comme un objectif au moment de prendre des décisions définitives en matière de péréquation.

Dans un premier temps, je crois que vous devriez adopter les propositions mises de l'avant par vos spécialistes en recherche. Ils ont fait du bon travail et je vous félicite pour la façon dont vous les avez appuyés.

Les améliorations qui seraient apportées à la péréquation à la suite de cette recherche seraient peu coûteuses pour le gouvernement fédéral. Il serait possible d'améliorer le programme en appliquant le facteur d'urbanisation utilisé pour évaluer les propriétés résidentielles aux estimations relatives aux propriétés commerciales. Ce changement est logique et bien fondé, puisque les ouvrages rédigés sur l'économie urbaine indiquent que les terrains commerciaux situés dans les centres urbains ont une valeur plus élevée que ceux des régions résidentielles.

Selon nos estimations, ce changement n'entraînerait qu'une augmentation de 58 000 000 $ au coût de la péréquation pour le gouvernement fédéral et serait répartie de façon égale et équitable entre le Manitoba, le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse, l'Île-du-Prince-Édouard et Terre-Neuve. Le Québec perdrait environ 3 000 000 $, mais profiterait quand même d'un gain net d'environ 50 000 000 $ à la suite de tous les changements.

J'espère que mes remarques ne seront pas considérées simplement comme une démarche pour obtenir plus d'argent. C'est peut-être là une conséquence, mais elle découle en réalité d'un plaidoyer en faveur d'une plus grande équité au sein d'un système qui semble s'orienter dans le sens contraire. Je vous remercie.

ALLOCUTION PRONONCÉE PAR

L'HONORABLE JOHN B.M. BAXTER, c.r.

MINISTRE DES FINANCES

PROVINCE DU NOUVEAU-BRUNSWICK

OCTOBRE 1986

ALLOCUTION PRONONCÉE PAR

L'HONORABLE JOHN B.M. BAXTER, c.r.

MINISTRE DES FINANCES

PROVINCE DU NOUVEAU-BRUNSWICK

LORS DE LA CONFÉRENCE DES MINISTRES DES FINANCES

DU 31 OCTOBRE 1986

Monsieur le Président,

J'ai déjà dit à quelques reprises qu'il y a peu de questions aussi importantes pour le Nouveau-Brunswick, ou même pour la Région atlantique, que le programme de péréquation que vous recommandez à vos collègues pour les cinq prochaines années. Je ne puis me prononcer pour les autres provinces bénéficiaires, mais je veux que vous sachiez que le Nouveau-Brunswick fonde beaucoup d'espoir en vous et que son avenir dépend en grande partie de vous.

J'ai plusieurs fois eu l'occasion d'utiliser cette tribune et d'autres au sujet des failles du programme de péréquation actuellement en vigueur. Effectivement, c'est à M. Lalonde, votre prédécesseur, que j'ai fait état pour la première fois de la possibilité que la formule ne soit pas appropriée.

Lorsque vous êtes devenu ministre des Finances, vous vous rappellerez que je vous ai fait part de mes préoccupations. Je vous ai dit que quelque chose n'allait pas avec la formule, parce qu'elle n'engendrait pas suffisamment de fonds pour les provinces plus défavorisées.

Au cours des trois dernières années, nous avons étudié le programme de péréquation et, à la suite de nos travaux, je sais maintenant que j'ai raison : la formule actuelle n'est pas appropriée. Comment peut-elle l'être lorsqu'elle sous-entend qu'une partie des terrains ayant la plus grande valeur au Canada se trouve dans les Maritimes? En surestimant la valeur de nos propriétés, la formule nous prive de montants de péréquation auxquels nous avons droit.

Il m'apparaît évident que la formule actuelle est inéquitable depuis quelques années pour ma province et la Région atlantique. C'est d'ailleurs ce qu'a confirmé l'étude des assiettes fiscales que vos fonctionnaires ont menée. Si les modifications techniques que recommandent maintenant les fonctionnaires avaient été adoptées en 1985-1986, le Nouveau-Brunswick aurait reçu près de 40 000 000 $ de plus au titre de la péréquation. Au cours des années difficiles que nous avons vécues depuis 1982, les failles de la formule ont certainement constitué l'une des causes des problèmes financiers du Nouveau-Brunswick.

Cependant, vos fonctionnaires ont procédé à un examen approfondi de la formule et comprennent que les iniquités doivent être corrigées pour la prochaine période de cinq ans. Je suis donc plus optimiste.

Je veux que vous sachiez que le Nouveau-Brunswick appuie fermement les travaux entrepris jusqu'à maintenant par votre ministère. Si je comprends bien, la plupart des fonctionnaires provinciaux s'entendent pour dire que les propositions de votre ministère représentent une amélioration véritable du programme de péréquation.

Cela dit, je répéterai ce que j'ai dit à Montréal. Les améliorations techniques touchant la façon dont la formule permet de calculer le potentiel de recettes fiscales d'une province à l'égard des impôts immobiliers ne vont pas assez loin.

On s'entend à l'unanimité pour dire que l'urbanisation touche la valeur des propriétés. Ce principe fondamental de l'économie urbaine est reconnu dans les améliorations techniques proposées qui prévoient l'intégration d'un facteur d'urbanisation dans la mesure de la valeur des terrains résidentiels. Cependant, aucune modification semblable n'est proposée pour les terrains commerciaux et industriels. Dans tous les ouvrages concernant l'économie urbaine, il est écrit que l'urbanisation est <u>plus</u> importante pour les terrains commerciaux et industriels qu'elle ne l'est pour les terrains résidentiels. Cependant, je suis prêt à accepter le même facteur d'urbanisation dans les deux cas.

Ce changement donnerait lieu à une augmentation d'environ 60 000 000 $ du montant à payer en vertu de la formule, augmentation qui serait répartie de façon juste et équitable entre les Provinces atlantiques et le Manitoba. Le Québec perdrait 2 000 000 $ ou 3 000 000 $, ce qui représente une baisse d'environ 2,8 milliards de dollars du montant total auquel il a droit. Même si l'on tient compte de la modification que je propose, en 1987-1988, le Québec recevrait 46 pour cent des fonds supplémentaires provenant de ces améliorations techniques. Il recevrait plus que tous les autres.

Comme vous le savez, j'attends depuis trois ans que les lacunes de la formule de péréquation soient corrigées. Au cours de l'une de ces réunions, j'ai dit que j'étais prêt à accepter les résultats d'un examen équitable des assiettes fiscales. J'ai aussi dit que, si j'avais tort au sujet de l'iniquité de l'assiette des impôts immobiliers, je serais prêt à l'admettre.

Vos fonctionnaires ont fait leur travail maintenant et, dans le cas de l'impôt foncier, ils ont convenu que cette assiette fiscale était mal définie et qu'il fallait la corriger. Ils ont adopté le principe voulant que l'urbanisation touche la valeur des terrains, mais ils hésitent à admettre ce principe pour les terrains commerciaux et industriels.

Je ne puis admettre cela. J'ai vécu avec la formule actuelle depuis quatre ans, tout en sachant qu'elle comportait des failles. Vous ne pouvez sûrement pas vous attendre à ce que j'accepte une nouvelle formule qui, dès le départ, est faussée et qui pourrait être corrigée à si peu de frais pour le gouvernement fédéral.

J'aimerais beaucoup que nous nous quittions après nous être entendus sur les améliorations à apporter à la formule de péréquation. C'est à nous, ministres des Finances, que cette tâche incombe. Cependant, bien que je souhaite cette entente, je ne puis accepter des changements à la suite desquels la formule demeure manifestement inéquitable et erronée.

J'espère que vous serez d'accord avec moi.

Je dirais que l'amélioration de la formule de péréquation est tout aussi importante pour le Nouveau-Brunswick que pour les autres provinces, parce que notre taux de chômage est plus élevé, les services offerts sont de moins bonne qualité et les revenus sont moins élevés que dans la plupart des autres régions du Canada.

Cependant, nous comprenons également le besoin pressant de réduire le déficit national et de rétablir la situation financière du Canada. C'est pourquoi nous ne demandons pas un enrichissement majeur, mais une répartition plus équitable des droits de péréquation et une rectification des anomalies statistiques évidentes que comportent certains éléments de la formule.

Monsieur le Président, comme vous le savez toute la Région atlantique a besoin d'une aide plus soutenue.

ALLOCUTION PRONONCÉE PAR

L'HONORABLE JOHN B.M. BAXTER, c.r.

MINISTRE DES FINANCES

PROVINCE DU NOUVEAU-BRUNSWICK

DÉCEMBRE 1986

Monsieur le Président, ceux d'entre nous qui luttent pour améliorer la situation financière de notre territoire savent bien, d'après leur expérience, qu'une économie dont l'essor est modéré ne signifie pas la fin des restrictions. Une économie dont le taux de croissance se situe autour de 2 ou 3 pour cent, compte tenu de l'inflation, n'engendre pas suffisamment de recettes pour faire baisser les déficits.

En raison de l'ampleur qu'ont connue les déficits et la dette au cours de la récession, nous devrons faire preuve d'une grande détermination politique pour renverser la vapeur, même si notre économie se caractérise actuellement par une certaine croissance.

Même si la réalité exige un maintien des mesures restrictives, j'ai cru déceler chez le public une grande attente face aux services gouvernementaux. Cette attente s'explique en partie par le regain d'énergie qu'a connu notre situation économique au cours des dernières années. La grande force de l'économie de la Région centrale du Canada et l'amélioration des services gouvernementaux que cette économie a rendu possible créent également des attentes plus grandes, même dans les régions où la croissance est lente.

La plupart des ministres des Finances font face à une dure réalité : la compression des dépenses devra se poursuivre pendant quelque temps, et dans un climat beaucoup plus difficile, car la population s'attend à ce que les cordons de la bourse puissent être relâchés. Au Nouveau-Brunswick, en raison de la baisse du déficit, on a tendance à croire que les restrictions sont maintenant terminées. Je dois dire que ce n'est pas le cas. Je le répète, la période de restrictions n'est pas finie et, de toute évidence, comme l'année 1987 sera une année d'élections au Nouveau-Brunswick, l'intégrité et la crédibilité des politiciens qui poursuivent les mesures restrictives seront mises à l'épreuve.

Pour certains d'entre nous, la péréquation est la plus importante source de recettes et les modifications apportées à ce programme peuvent soutenir ou contrecarrer les efforts que nous déployons pour améliorer notre situation financière. Je suis également conscient des contraintes énormes auxquelles sont soumis les programmes essentiels, comme les soins de santé, et qui sont difficiles à supporter pour chaque province.

Les modifications techniques proposées sont très importantes à cet égard. Dans notre cas, l'ajout d'une somme de 40 000 000 $ à l'estimation actuelle du montant de péréquation serait un grand pas vers la réalisation de notre objectif, celui de limiter nos emprunts à des fins d'investissement. Le versement d'une autre somme de 17 000 000 $ à la suite de l'application du facteur d'urbanisation aux propriétés commerciales, conformément à la proposition que j'ai présentée, constituerait une correction technique juste et raisonnable qui m'aiderait à atteindre un objectif louable.

D'autre part, les accords fiscaux pourraient avoir un résultat bien différent. Cela dépend entièrement de vos prévisions, Monsieur le Président.

Si les événements suivent leur cours normal, la différence entre la première et la dernière des estimations des paiements de péréquation peut facilement atteindre 30 000 000 $ ou 40 000 000 $, ce qui équivaut ni plus ni moins à la moitié de notre impôt sur le revenu des sociétés. Ces erreurs d'estimation sont des erreurs qui peuvent se produire.

Cependant, en plus de ces erreurs "habituelles", il y a le problème de l'estimation de notre chiffre de population qui survient après chaque recensement. Les résultats du recensement indiqueront peut-être que le chiffre de population du Nouveau-Brunswick a été surévalué pour les deux dernières années et que nous serons tenus de faire des remboursements au gouvernement fédéral conformément à la législation actuellement en vigueur.

Au cours des discussions antérieures, j'ai tenté de vous persuader d'adopter notre modification technique supplémentaire concernant l'assiette des impôts immobiliers. Au cours de la dernière réunion, vous avez accepté d'examiner le problème afin de trouver une solution de rechange appropriée un peu avant la fin des négociations sur la péréquation pour 1987-1988.

Je serais prêt à faire miennes vos propositions concernant l'amélioration de la formule, notamment les changements prévus autour de l'an prochain au sujet des propriétés commerciales, si j'étais raisonnablement certain de recevoir le montant de péréquation anticipé. Cependant, en raison de ce recensement, je ne puis en être certain. Nous devons établir un budget nous aussi.

Si vous pouviez m'assurer que les données sur le recensement n'atténueront pas l'effet des améliorations dont nous avons parlé au sujet de la formule, j'accepterais de bon gré l'ensemble des modifications techniques et votre engagement concernant ma proposition sur les propriétés commerciales.

À cet égard, je vous demande de tenir compte des points suivants : d'abord, si les résultats indiquent que certaines des provinces plus défavorisées doivent des sommes d'argent plus élevées au gouvernement fédéral, la situation financière de ces provinces sera insoutenable et des pressions seront exercées pour que vous adoptiez une solution spéciale. Il est préférable de prendre une décision sur le principe maintenant, avant que les données ne soient connues.

Deuxièmement, si l'on ajoute les nouvelles données sur le recensement aux rajustements habituels apportés à la péréquation, l'année qui suivra celle du recensement sera une année de roulette russe pour les provinces moins bien nanties. Je ne crois pas que ce soit nécessaire pour assurer l'équité du programme.

J'espère que vous étudierez notre proposition avec bienveillance. Je serai certainement soulagé de savoir que, pour 1987-1988, je ne serai pas aux prises à la fois avec de plus grandes attentes de la part du public et une chute de notre principale source de recettes. Une baisse importante des paiements de péréquation représenterait à mon avis un grand recul qui nous ferait perdre la volonté politique de maintenir notre plan financier et l'appui public dont nous avons besoin à cette fin.

Monsieur le Président, la santé financière du Canada est une responsabilité qui relève de l'ensemble de nos gouvernements. J'espère que vous me souhaitez autant de succès dans mon entreprise que je vous en souhaite pour la vôtre, qui est beaucoup plus grande. Votre appui a une grande importance pour l'essor du Nouveau-Brunswick.